

ISSN: 2616-6216 (print)

ISSN: 2707-9597 (online)

<https://pard.mk.ua>

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК**

*Науковий журнал*

**PUBLIC ADMINISTRATION AND  
REGIONAL DEVELOPMENT**

*Academic journal*

*Заснований у 2018 році*

*Включено до переліку наукових фахових видань України  
з питань державного управління  
(Категорія «Б»), Наказ Міністерства освіти і науки  
України від 17.03.2020 №409)*

---

---



**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, професор  
*Домбровська С.М.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Євтушенко О.Н.* – доктор політичних наук, професор  
*Жовнірчик Я.Ф.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Криштанович М.Ф.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Лопушинський І.П.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Плеханов Д.О.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Сиченко В. В.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Стоян О.Ю.* – доктор наук з державного управління, доцент  
*Хаджирадєва С.К.* – доктор наук з державного управління, професор  
*Abbas Mardani* – Ph.D. in Philosophy Management, University of South Florida (Tampa, Florida, USA)  
*Bartosz Hordecki* – PhD, Professor of Political Science, Adam Mickiewicz University (Poland)  
*Günter Walzenbach* – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia)  
*Magdalena Musiał-Karg* – Professor, dr hab., Adam Mickiewicz University (Poland)  
*Vainius Smalskys* – Doctor of Social Science, Mykolas Romeris University, Director of Institute of Public Administration, Professor (Kaunas, Lithuania).

**Відповідальний секретар:**

*Штир'юв 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 № 3/1 від 24.12.2020 )

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

ISSN: 2616-6216 (print) ISSN: 2707-9597 (online) <https://doi.org/10.34132/pard>

## ІНДЕКСАЦІЯ ЖУРНАЛУ

**DOAJ** DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

**ERIH PLUS**  
EUROPEAN REFERENCE INDEX FOR THE  
HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES



**INDEX COPERNICUS**

 Національна бібліотека України  
імені В. І. Вернадського



**Google**  
Scholar

**ESJI** Eurasian  
Scientific  
Journal  
Index  
[www.ESJIndex.org](http://www.ESJIndex.org)

 Directory of  
Research Journal  
Indexing

 Dimensions

**OUCI**



*RePEc*



## ЗМІСТ

### **Бізонич Дмитро**

Сільські території як об'єкт державної політики у сфері житлово-комунального господарства.....973

### **Білик Олена**

Обґрунтування напрямків державного управління у сфері гендерно-орієнтованого бюджетування.....997

### **Верланов Юрій**

Регіональна нерівномірність в Україні: від регіональних клубів до моноцентру.....1023

### **Горблюк Сергій**

Методика визначення zdegradованої території міста та локальних потенціалів для її ревіталізації.....1040

### **Ємельянов Володимир, Штиршов Олександр, Верба Світлана, Ярошенко Любов**

: .....1059

### **Шведун Вікторія, Грень Лариса**

Державна інноваційна політика вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України.....1092

### **Ємельянов Володимир, Сокирко Михайло**

Ризики реформи децентралізації та способи їх вирішення.....1106

### **Каляєв Анатолій**

Європейська колективна та національна ідентичність як чинник воєнної безпеки та обороноздатності країн ЄС.....1140

**Малиновська Наталя, Штиршов Олександр,**

**Головащенко Наталія**

Нормативна грошова оцінка земель як механізм стимулювання розвитку громад .....1164

**Нижник Олена**

Об'єднання громад в умовах реформи децентралізації: основні наслідки та подальші кроки.....1198

**Сальніков Олексій, Козлова Людмила**

Реалізація концепції навчання протягом життя в управлінні персоналом на публічній службі: деякі теоретичні аспекти.....1223

**Левченко Наталія, Антонова Людмила**

Державне регулювання процесу трансформації енергетики від застарілої моделі її функціонування до новітньої «низьковуглецевої» моделі.....1247

## CONTENT

### **Bizonych Dmytro**

Rural areas as an object of public policy in the field of housing and communal farming.....973

### **Bilyk Olena**

Justification of the directions of public administration in the field of gender-oriented budgeting.....997

### **Verlanov Yurii**

Regional inequality in Ukraine: from regional clubs to the monocenter.....1023

### **Horbliuk Serhii**

Methods for determining the degraded territory of the city and local potentials for its revitalization.....1040

### **Yemelyanov Volodymyr, Shtyrov Oleksandr, Verba Svitlana, Yaroshenko Lybov**

Leadership qualities in civil service: problem issues.....1059

### **Shvedun Viktoriia, Hren Larysa**

State innovative policy of improving of the investment and construction complex of Ukraine.....1092

### **Yemelyanov Volodymyr, Sokyrco Mykhail**

The risks of decentralization reform and the methods of solving them.....1106

**Kalyayev Anatoliy**

European collective and national identity as a factor of military security and defense capabilities of the EU countries.....1140

**Malynovska Natalia, Shtyrov Oleksandr, Holovashchenko Nataliia**

Normative monetary valuation of land as a mechanism for stimulating community development.....1164

**Nyzhnyk Olena**

Association of communities in the context of decentralization reform: main results and next steps.....1198

**Salnikov Oleksiy, Kozlova Liudmyla**

Implementation of the concept of lifelong learning in personnel management in the public service: some theoretical aspects.....1223

**Nataliia Levchenko, Liudmyla Antonova**

State regulation of energy transformation Processes from an outdated model of its functioning to the latest “Low-carbon” model.....1247



УДК 332.8:342.553|(1-22)  
DOI: 10.34132/pard2020.10.01

## СІЛЬСЬКІ ТЕРИТОРІЇ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА

**Бізониц Д. В.**, канд. тех. наук, директор ТОВ «Еталонтехсервіс»  
м. Харків, Україна.

В статті розглянуто основні концепції типізації сільських територій, які є територіальною основою для організації місцевого самоврядування в нашій країні та управління сферою ЖКГ, яка в свою чергу, є підсистемою інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць цього рівня. Проблеми в управлінні сільськими територіями, їх відмінності, які слугують основою для типізації, позначаються на управлінні інфраструктурними об'єктами, в тому числі – житлово-комунальному господарстві. В статті визначені також основні нормативно-правові засади в регулюванні розвитку сільських територій, подальші напрями удосконалення державної політики в цій сфері. Досліджено зміст термінів «аграрний» і «сільський», встановлено, що на основі різноманітних ознак та історичного розвитку поняття «сільський сектор» є значно ширшим, ніж «аграрний сектор». Встановлено взаємозв'язки між розвитком сільських територій та регіональним розвитком.

**Ключові слова:** державна політика, житлово-комунального господарство, державне регулювання, село, селище, сільські території, просторове планування, муніципальне господарство.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Житлово-комунальна інфраструктура є складовою інфраструктури населеного пункту і охоплює територіальну структуру. Одиницями

територіальної організації влади та публічного управління є країна, регіон, область, місто, сільський адміністративний район, населений пункт, тобто ведучи мову про сферу управління ЖКГ, базовим рівнем для його організації та функціонування виявляється найнижча ланка в цій територіальній системі: село, селище або місто.

В галузевому та територіальному аспектах підтримання необхідних пропорцій розвитку житлово-комунальної сфери є одним із напрямів регіонального розвитку та децентралізації, оскільки ця сфера є дуже проблемною в умовах розвитку ринкових відносин.

Що стосується сільських населених пунктів (сіл та селищ), то такі території в публічному управлінні посідають дуже важливе місце в контексті розвитку та реформування системи місцевого самоврядування. Вони слугують основним ресурсом для забезпечення місцевого самоврядування в нашій країні і розглядаються з різних державотворчих аспектів.

Для досягнення сільськими територіями якісно нового рівня розвитку необхідно подолати існуючий моноцентризм в розумінні їх сутності, розглядати їх ресурсний потенціал та функції на основі територіального підходу. У цьому змісті сільські території розуміються як місце розвитку, простір виробничо-господарської, соціальної, духовно-культурної, політичної діяльності, природний ландшафт і життєве середовище. Згідно з територіальним підходом, об'єктом управління виступає цілісна система загалом, а не тільки її окремі елементи. Це дає можливість досягати збалансованого розвитку, інтегрувати сільську і міську підсистеми суспільства, долати міжгалузеві, внутрішні та міжрегіональні диспропорції. Разом з тим, територіальний підхід вимагає окремого дослідження щодо розбудови відповідної інфраструктури, в тому числі житлово-комунального господарства, яка є дуже проблемною в управлінні на рівні найнижчих територіальних одиниць.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З огляду на предмет дослідження на особливу увагу заслуговують праці таких вчених з державного управління, як І. Баланюка, О. Батанова, О. Васильєва, І. Дегтярьової, В. Ємельянова, В. Мамонової,

О. Павлова, Н. Нижник, В. Яцуби та інших. Водночас, зважаючи на складну ситуацію розвитку сільськими територіями, їх соціальну та матеріальну деградацію, постає необхідність в дослідженні особливостей розвитку сільських територій як суб'єктів управління ЖКГ на цьому рівні територіальної організації влади.

**Формулювання цілей статті** (постановка завдання) дослідити особливості типізації сільських територій (села та селища) як адміністративно-територіальні одиниць та вимір організації й функціонування житлово-комунального господарства, виявити їх основні особливості з метою встановлення можливих відмінностей від інших просторових утворень та механізмів управління сферою ЖКГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сільські території є важливим об'єктом державного регулювання для країни, де переважає аграрний тип виробництва, як це відбувається в Україні. Тому сталий розвиток саме таких територій є достатньо гострим питанням в умовах розвитку ринкової економіки та реформування публічної влади з передачею більшості функцій держави на рівень місцевого самоврядування. Водночас, сталий розвиток неможливий без масштабної модернізації інфраструктури таких населених пунктів, а особливо його важливої складової – житлово-комунального господарства.

Серед наукових шкіл, що займаються дослідженням сільських територій, відбувся розподіл функцій за їх спеціалізацією на вивченні певних аспектів зазначеного процесу. Так, сферою інтересів науки державного управління є дослідження різних аспектів управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначення відповідних механізмів, принципів, функцій та технологій. У полі зору представників аграрної економічної науки перебуває аналіз соціально-економічних процесів, які відбуваються на об'єктному рівні. Прерогативою економістів-аграрників є також розроблення концептуальних засад аграрної політики як певного засобу управління аграрним сектором економіки, накреслення стратегічних напрямів розвитку різних сфер АПК. Саме тому за рівнем наробок економістів складається враження про загальний стан наукових досліджень.

Труднощі у відстеженні історичної еволюції поняття «сільські території» пов'язані з тим, що воно було запроваджено в наукову літературу не так давно, оскільки раніше найчастіше застосовувалися поняття «село» та «сільська місцевість». Водночас введення в науковий обіг було спричинено тому, що ці поняття не є тотожними. Водночас вони висвітлюють різні аспекти одно й того просторового середовища. Також нарівні з цими поняттями використовуються наступні: «аграрний сектор», «аграрний сектор економіки», «сільські поселення», «сільські населені пункти», «сільське господарство», «агровиробництво», «агропродовольчий сектор», «сільськогосподарське виробництво», «сільська економіка», «сільський сектор», «агропромисловий комплекс» тощо. Ці поняття дуже часто використовуються не за своїм прямим значенням і тому відбувається певна плутанина в теорії публічного управління та економіки з управління сільськими територіями.

Тому в нашому дослідженні варто детальніше розглянути поняття «сільський» та «аграрний»; «території» і «поселення». Відповідно до словникових джерел «аграрний» походить від лат. *Agrarius*, що означає земельний, пов'язано із землею та усім, що стосується володіння землею. Як зазначає В. Ключевський, термін «сільський» ототожнюється зі словом «село», що безпосередньо позначає рілля і поселення, яке розташовано навколо [5, с. 202]. Таким чином, сама назва вказувала на рід діяльності населення таких поселень, його різницю від міського населення. Пізніше за цим словом закріпилося поняття усієї діяльності та окремої галузі занять з сільськогосподарського виробництва. Таким чином, сам термін «сільський» мав спочатку галузевий характер, а вже потім його зміст розширився і стосувався здійснення різних функцій таких поселень.

Поняття «сільський» і «аграрний» дуже часто використовують як синонімічні, але за своїми ознаками та історичним контекстом термін «сільський» є ширшим, ніж «аграрний», оскільки останнє містить зміст виробничих, управлінських, споживацьких відносин та відносин власності. Такі відносини значно ширші, ніж просто виробництво агропродукції або агровиробництва. Але в сукупності

це дуже близько пов'язані терміни. Земля використовується також для промислового та житлового будівництва, пов'язана з реалізацією екологічних функцій та збереження природного середовища.

Для визначення сутності сільських територій важливо спиратися на методологічні принципи раціональної територіальної організації суспільства. В. Юрчишин, І. Баланюк ідентифікують територіальну організацію як поєднання функціонуючих структур розселення населення, виробництва, природокористування, які об'єднанні суб'єктами управління з метою відтворення життєдіяльності суспільства [17, с. 7-8].

За останні роки було зроблено певні кроки на шляху подолання спрощеного розуміння сутності сільських територій. Це було досягнуто в результаті відходу від галузевого підходу до дослідження сільських територіальних утворень, синтезу різних дослідницьких методів, посилення міждисциплінарних зв'язків, використання наукових доробок різних наукових шкіл та напрямів.

У нових історичних умовах виникла потреба у здійсненні системного реформування українського суспільства, одночасному проведенні адміністративної, аграрної та інших реформ. Це в свою чергу посилило увагу до територіального розвитку суспільства, що також позначилося на рівні наукових досліджень.

Один з відомих фахівців із історичної регіоналістики, Я. Верменич, визначаючи поняття «територія» в контексті понять «менеджмент» та «середовище» відзначила, що їх об'єднувальною ланкою виступає людина, яка використовуючи природу, створює умови для власної життєдіяльності в межах певного історичного простору [2, с. 5]. Цей підхід знайшов подальший розвиток у наукових публікаціях. До числа спеціалістів з державного управління, в колі зору інтересів яких перебуває територіальний розвиток села, передусім слід віднести В. Мамонову, Н. Нижник, В. Яцубу.

Так, Н. Нижник належить визначення територіального розвитку як режиму функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечення його стійким, збалансованим відтворенням соціального, господарського, ресурсного та

екологічного потенціалів території [9, с. 39]. Це положення має принципове значення для розуміння сільського розвитку як територіального, а не як галузевого. Достатньо комплексно термін «територія» було розкрито авторським колективом монографії під редакцією В. Яцуби. Поняття території вони визначили «як просторовий базис, сукупність різноманітних ресурсів, середовище взаємодії природи, людини і виробництва» [1, с. 75]. В. Мамонова визначала територію як «відкриту соціально-економічну систему, що має просторове розташування та відносну відокремленість від «зовнішнього середовища» [8, с. 331]. П. Саблук замість категорії «сільські території» використовував термін «сільська місцевість», під якою розумів територію, що перебуває під юрисдикцією сільрад [15, с. 200].

Таким чином, сільська територія має фізичний вияв (просторове розміщення), їй притаманна певна флора та фауна, людина з її потребами та соціальними функціями; це так звана руральна територія, що походить від англ. *rural* і позначає сільський, яка має просторове розміщення. Вважається, що такі території пов'язані з теорією множинної додатковості, коли вони цілком залежать від таких показників як природні умови розміщення, клімат, рельєф, сталість ландшафту, погодні умови тощо. Людина також достатньо сильно впливає на розвиток та стабільність сільських територій, але найчастіше це має негативні наслідки для землі, тому і було спричинено увагу до цих питань урядами окремих країн та міжнародною спільнотою у вигляді різноманітних міжнародних організацій.

Сільські території визначаються такими специфічними рисами, як площа та обсяги площі земель, їх протяжність, географічне положення, щільність населення, кліматичні умови, компактність проживання населення, ґрунти та якість ґрунтів, особливості ландшафтного середовища. Таким чином, сільські території пов'язані з середовищем життєдіяльності в широкому розумінні і це поняття є ширшим, ніж його тлумачення тільки як поселенської території чи адміністративно-територіального виміру.

За рівнем геопросторової організації суспільства сільські території можна розглядати як субтериторіальний складник

загальнодержавної інтегральної системи розселення. Вона складається з таких рівнів ієрархічної системи сільського розселення: низового, районного, міжрайонного, обласного. Їх сукупність утворює сільську підсистему розселення, яка разом із міською утворює загальнодержавну інтегральну систему розселення [10, с. 111].

За місцем сільських поселень в адміністративно-територіальному устрої України більшість із них не є адміністративно-територіальними одиницями. Сільські райони, які мають статус адміністративно-територіальних одиниць, крім хуторів, сіл і селищ об'єднують також селища міського типу (з кількістю населення не менш як 2 тис. осіб) і міста районного значення (з населенням понад 10 тис. осіб).

Області як адміністративно-територіальні одиниці є більш складними за своєю структурою. Поряд із сільськими районами, вони містять «змішаний», перехідний тип поселень – сільські урбанізовані зони та ареали, які утворилися навколо великих міст унаслідок взаємодії урбанізації і руралізації. За територіальним поділом вони належать до сільських адміністративних районів, а функціонально-просторово знаходяться в зоні впливу міст. У чинне правове поле держави не вписуються такі специфічні міські адміністративно-територіальні утворення, на території яких діють кілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, що не створюють єдину територіальну громаду [1, с. 77].

Певні проблеми існують через відсутність чітко визначених і картографічно закріплених меж адміністративно-територіальних одиниць як на рівні областей, адміністративних районів, так і сільських рад. У багатьох випадках на планово-картографічних матеріалах відсутні межі адміністративно-територіальних одиниць, мають місце невнесення їх у натуру або визначення меж таких одиниць без урахування природних, культурно-історичних, демоетнічних особливостей розвитку населених пунктів.

Сільські території поділяють відповідно до розмірів та масштабів на декілька рівнів, які побудовані за принципом «матрьошки». Вони розвиваються у часі та просторі, мають взаємозв'язки та

взаємовпливи між собою та іншими об'єктами управління [11, с. 234].

До низового рівня належать сільські території, що «знаходяться під юрисдикцією сільської (селищної) ради. У вітчизняній агроекономічній літературі важливою ознакою сільської території вважають наявність на ній сукупності системоутворювальних елементів: соціуму (населення), села (сільського поселення), сільськогосподарських та інших угідь поза межами сільських поселень із розташованими на них виробничими об'єктами» [16, с. 10, 11, 12].

Основним системоутворюючим елементом сільських територій низового рівня є: природне середовище; населення (у споживчому, виробничому, споживчому та управлінському контекстах); власне поселення (як просторове розміщення об'єктів виробництва та життєдіяльності, місце помешкання та постійного перебування населення, що має певні корони та визначені межі); наявний виробничий комплекс та кількість земель сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення; соціально-гуманітарна сфера; наявна інфраструктура. Узагальнена характеристика зазначеного рівня сільських територіальних утворень виглядає як середовище виробництва і життєдіяльності сільського населення, локалізоване в певному географічному місці. На низовому рівні сільські території є схожими за структурою, але відрізняються за змістом, територією та розміщенням.

Наступний рівень сільських територій – районний, який структурно об'єднує декілька територій низового рівня, які є частиною певного адміністративного району. Їх організаційним ядром є районний центр у вигляді або селища міського типу, або міста районного чи обласного значення. Як зазначає О. Павлов, «агропромислова інтеграція має виразну тенденцію до спаду, а сільськогосподарське виробництво напівнатуральний характер, можна зробити висновок про випереджальні темпи руралізації цього типу поселень порівняно з процесом урбанізації сіл. За таких умов селища міського типу і міста районного підпорядкування тяжіють до сільських поселень» [7, с. 24]. Водночас він розмежовує цей тип



поселень за кількісними показниками і вказує, що районний рівень відрізняється також й за якісними показниками, а його властивості й більш різноманітні порівняно із селом, оскільки необхідно зважати, що більша частина населення таких міст або сели міського типу зайнята несільськогосподарською діяльністю. Це призводить до необхідності погодження інтересів територіальних громад сукупних сіл та районного центру, постає проблема у встановленні компетенції та повноважень центрів адміністративного управління, оскільки окрім органів місцевого самоврядування різних рівнів долучаються й органи виконавчої влади. Цей рівень пов'язаний з можливостями для розвитку несільськогосподарських галузей, але для загального розвитку та стабілізації економіки сільських територій.

На рівні області сільські території виступають як просторово-функціональний сегмент певного регіону, який є складовим елементом макротериторії або території держави, являє собою частину соціального, природного, економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і просторового потенціалу країни, яка представлена діяльністю та управлінням національних та місцевих органів влади [7, с. 24]. В ієрархічному вигляді обласний рівень складається із сільських районів, які представляють із себе просторове середовище низових сільських територіальних утворень. Більш складною є структура цих територій на горизонтальному рівні, що обумовлено зростанням кількості сільських територіальних утворень порівняно з районним рівнем, а також через різноманітність галузевої структури, підвищення конкурентності між сільським господарством і промисловістю та іншими галузями виробництва. Важливою є проблема наповнення та розподілу місцевих бюджетів, визначення провідних галузей, вирішення проблемних питань з розвитку та аграрного виробництва, з встановлення умов їх відносин з банками та фінансово-кредитними структурами, ведення бізнесу та підприємницького клімату, залучення інвестицій, вирівнювання міжгалузевих дисбалансів та подолання репресивності. Слід сказати, що основні суб'єкти управління територіально знаходяться у містах, що не може не позначатися на розвитку територій цього рівня. Таким чином, сталий розвиток сільських територій

визначається загальною регіональною політикою і залежить не тільки від місцевої влади, а й районного та обласного рівнів.

Все розмаїття сільських територій обласного рівня формує загальнодержавний рівень. Ця система містить не тільки територіальна утворення низового рівня, а також охоплює підприємства переробних галузей промисловості, інфраструктуру, агросервіси, будівельні, транспортні підприємства, установи і заклади сфери обслуговування, органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. З метою вироблення консенсусу в забезпечення інтересів центрального, районного та муніципального рівнів розробляються та приймаються обласні та загальнодержавні стратегії розвитку. Але «головною функціонально-управлінською проблемою на цьому рівні є подолання галузевого підходу до розвитку сільських територій. Вирішення цієї проблеми полягає у запровадженні політики сільського розвитку, яка є територіальною за визначенням і спрямована на відтворення людського, ресурсного, виробничого, соціального потенціалів сільських територій, покращання життєвого середовища» [12, с. 118].

Слід зазначити, що на сучасному етапі сільські території продовжують займати достатньо велику площу нашої країни, що видно на рис.1.



**Рис.1** Сільські території на карті України

Розмежування за типами сільських територій у відповідності до наведених критеріїв не є чимось остаточним та усталеним. Серед вказаних типів та підтипів доцільно акцентувати увагу на таких, що диференціюються «за видом і режимом використання території, за видами ресурсів та їх забезпеченістю, галузевою спрямованістю, оскільки саме вони відіграють вирішальну роль у відтворювальних процесах. Своєю нетрадиційністю характеризуються території з позааграрною спрямованістю розвитку, а також урбаруральні ареали і зони. Вони засвідчують тенденцію посилення зв'язку сільської та міської підсистем суспільства в різних вимірах. Деякі ознаки територій є дихотомічними за визначенням. Так менш руральні території водночас визначаються вищим ступенем урбанізації. Хоча остання є складним і багатофакторним процесом, на який впливають специфіка ресурсного потенціалу, система розселення, планування території, щільність та люdnість поселень, відстань до міських населених пунктів, розгалуженість та розвиток засобів зв'язку, транспортної мережі тощо» [13, с. 267].

Наразі дуже гостро постає проблема щодо реформування територіального устрою України і тому особливої ваги набуває диференціація сільських територіальних утворень у відповідності до наявності у них статусу адміністративно-територіальних одиниць. Тому було запропоновано для підвищення політико-правового статусу сільських населених пунктів провести їх укрупнення. Але досвід такого проведення висвітлив ряд проблем, однією з яких, наприклад, стала проблема штучного їх об'єднання, невирішеність питання зайнятості населення та ін.

Сільські території як об'єкт управління складаються з підсистем різної функціональної спрямованості та галузевої підпорядкованості, що позначається на різновекторному характері їх розвитку. Унаслідок цього в системі утворюється велика кількість комунікативних зв'язків, які породжують складні відносини між компонентами об'єкта, що функціонує, тобто між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади різних управлінських рівнів. Їх урахування є необхідною умовою розроблення стратегії розвитку сільських територіальних утворень.

Сільські території виступають одночасно об'єктом реформи, політики та управління, призначення яких – сприяти відтворенню цього сегменту простору. У тому випадку, коли об'єктом впливу на вказаний об'єкт виступає держава, йдеться саме про державну реформу, державну політику й державне управління. Таке уточнення не є зайвим, оскільки чинниками реформаторських перетворень, політичних рішень та управлінських дій виступають, окрім вищих органів державної влади, також центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації, бізнесові структури, інші суб'єкти політичного процесу. Проте ключові рішення щодо стратегії розвитку сільських територій ухвалюють та контролюють вищі ешелони державної влади, що відображається в механізмах формування та реалізації державної політики.

Процес реформування сільських територіальних утворень виступає як система цілеспрямованих заходів, підпорядкованих меті їх системного перетворення та облаштування як соціально-природного середовища в інтересах сталого та збалансованого розвитку України. Поки що вийти на такий рівень реформування сільських територій не вдається в силу різних причин та обставин, однією з яких є переважання галузевого підходу в розумінні сутності цих просторових утворень, оцінка процесів, що відбуваються в них із позиції економічного детермінізму при недооцінці соціального та природного факторів. Більше того, ті зміни, які відбуваються в процесі реформування аграрного сектора економіки, мають переважно спонтанний характер і не є послідовними з причини відсутності наукового обґрунтування аграрної політики, адекватної сучасному етапу суспільного розвитку.

Певні рівні сільських територій виступають складовими частинами регіону в його макро-, мезо- та мікрорівнях, тому вони підпадають під дію регіональної політики і відповідного управлінського впливу. Регіональну політику слід розглядати як відповідну проекцію політики держави щодо забезпечення сталого та збалансованого соціально-економічного розвитку країни. Її можна визначити як діяльність держави, спрямовану на оптимізацію

регіональної структури держави та відносин між центром і територіями з метою забезпечення динамічного розвитку за рахунок ефективного використання місцевих ресурсів. У контексті територіальної організації суспільства регіональну політику слід розглядати як заходи центральних та регіональних органів державної влади з облаштування простору свого існування. Виходячи з цих міркувань, необхідно виокремити аспект регіональної політики, спрямований на подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку сільських територіальних підсистем суспільства.

Проте ситуація, яка характеризує зазначену галузь, не дає можливості вирішити усі проблемні питання. Серед основних причин негативних явищ визначені такі:

- програми реформування економіки сільського господарства не завжди відповідають результатам їх виконання та визначеним соціальним пріоритетам;

- наявність об'єктивної нерівності в умовах відтворення сільськогосподарського виробництва у порівнянні з іншими видами галузевого виробництва, що пояснюється сезонністю, залежністю від природно-кліматичних умов, довготривалістю виробничих циклів і повільним обігом капіталу та нервування цих факторів при формуванні бюджетної політики на місцевому рівні;

- не зовсім відповідне нормативно-правове забезпечення та захист прав власності сільських мешканців на землю та майно;

- неналежний рівень фінансової підтримки сільськогосподарського виробництва та соціального розвитку сільських населених пунктів;

- недостатнє стимулювання впровадження інноваційних технологій та інвестицій в агропромислове виробництво;

- нерегульованість економічних взаємовідносин між аграрним сектором та іншими галузями виробництва та економіки;

- недостатній рівень державної підтримки облаштування сільських територій;

- неналежне фінансування об'єктів соціальної сфери сільськогосподарських підприємств та їх примусова передача до комунальної власності;

- слабкі умови для підвищення зайнятості та самозайнятості, створення додаткових робочих місць, збільшення рівнів доходів домогосподарств;
- недостатній рівень розвитку інфраструктури аграрного ринку, тінізація та монополізація каналів реалізації сільськогосподарської продукції;
- недостатньо ефективна політика для розвитку кооперативних та інших форм приватної власності для сільськогосподарського виробництва (заготівля, переробка, реалізація продукції, належне фінансове та транспортне обслуговування товарних потоків);
- слабкість інформаційно-комунікаційної політики з питань розвитку в ринкових умовах для сільського населення та правової допомоги [3].

Тому основною метою державної політики повинно бути забезпечення сталого розвитку сільських територій, створення умов для розвитку сільського господарства та посилення його конкурентоспроможності на внутрішньому і зовнішньому ринках, забезпечення продовольчої безпеки країни та надання державних гарантій в цій сфері, розвиток соціально-гуманітарної сфери та культурного дозвілля мешканців сільських територій як носіїв української ідентичності, традицій та духовності.

Слід також враховувати, що сільські території виступають, з одного боку, об'єктом адміністративної реформи, з іншого – впливають на зміст останньої, оскільки її сутність згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні полягає у формуванні системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей. Головним завданням реформи є утворення сучасної системи місцевого самоврядування, запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [6].

У цьому сенсі важливанестільки констатація цих змін для розвитку сільських територіальних утворень, скільки використання ситуації, що склалася, для розроблення концептуальних засад реформування

системи управління та адміністративно-територіального устрою України, які б враховували загальнодержавні, регіональні і місцеві інтереси та потреби сільських територіальних громад.

Враховуючи загальний рух України в напрямку формування громадянського суспільства, процес адміністративного реформування слід пов'язувати не тільки з розмежуванням повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, а й з підвищенням ролі органів місцевого самоврядування.

Зміна відносин власності на землю потребувала здійснення господарської реформи, призначенням якої є утворення нових організаційно-правових форм господарювання (господарських структур) на базі різноукладності, які визначають економічний устрій сільських територій. Суть цієї реформи полягає у формуванні разом із колективними, сімейними, державними господарствами, приватних сільськогосподарських підприємств. Цей процес набув сталих форм після 2015 року, коли розпочалося інтенсивне перетворення на господарства ринкового типу. При проведенні господарської реформи основну увагу було зосереджено на реформуванні майнових відносин, приватизації майна радгоспів, оренді майна.

Влада та політичні еліта нашої країни демонструє політичну волю щодо проведення земельної реформи та унормування земельних питань, приведення політики розвитку земельних відносин до світових стандартів. Останній етап земельної реформи має на меті ведення земель сільськогосподарського призначення в економічний обіг та використання їх економічного потенціалу для розвитку сільських територій та країни в цілому, визначення на законодавчому рівні та встановлення прозорих засад та правил гри на ринку землі в Україні. Реформа покликана сприяти вирішенню важливих питань з правових, економічних, соціальних та екологічних проблем. Але основними каменями є питання недопущення обезземелення селян, запобігання недобросовісним та шахрайським схемам в галузі продажу земель, визначення регулювання концентрації земель у приватній власності та врегулювання умов оренди земель, недопущення монополізації

агрохолдінгів, створення умов для нормальних конкурентних відносин, а також підприємницького середовища для середніх та малих підприємств.

У відповідно до Закону України від 7 липня 2011 року «Про державний земельний кадастр» було розпочато земельну реформу в нашій країні і запроваджено сучасну автоматизовану систему кадастру з метою визначення та інвентаризації усіх земель, щоб надалі мати механізми державного забезпечення прав власності та землекористування, оптимізацію землеустрою, поліпшення контролю за використанням та охороною земель, визначення оптимальних та адекватних розмірів плати за землю [4].

Врегулювання ринку землі на законодавчому рівні повинно забезпечити прозорі та відкриті засади фінансових операцій в цій сфері, рівні податків, які можуть бути направлені до місцевого бюджету та розвиток, а також сприяти охороні земель державної та комунальної форм власності, затвердити схеми землеустрою, проведення аукціонів та конкурсів та інших операцій з метою забезпечення продажу та оренди землі. В цілому етап земельної реформи поєднані з реформуванням публічного управління та децентралізації і розвитком місцевого самоврядування, посилення його реальної здатності розпоряджатися власними земельними ресурсами, що є одним з головних ресурсів для територіальних громад. Також в цьому законі було встановлено прогресивну шкалу державного мита щодо перепродажу земельних ділянок в залежності від терміну їх знаходження у власності продавця.

Сучасне земельне законодавство спрямовано на вирішення питань унормування ринкових умов для здійснення земельних відносин, передбачення важелів для економічного та соціального розвитку села, для чого було передбачено такий механізм як реєстрація суб'єктів господарювання в органах місцевого самоврядування, на територіях яких знаходяться привабливі для оренди землі та території, що має дозволити збільшувати обсяги місцевих бюджетів територіальних громад.

Здемократизацією суспільного життя, розвитком самоврядування управлінські відносини будуть ще більше ускладнюватися, набувати



нової якості та непередбачених наслідків за рахунок збільшення суб'єктів управління, послаблення ролі органів державної влади в управлінні суспільними процесами. З іншого боку, прискорений розвиток глобалізації урізноманітнює функції соціальних систем та їх структурних компонентів, тим самим ускладнюючи внутрішньо-системні та міжсистемні відносини.

Територіальний тип управління органічно поєднує управління ресурсами, галузями, функціями, поселенською мережею, ландшафтом, власне територією на її різних рівнях. Оскільки об'єкт управління перебуває на стадії системного реформування, це передбачає активізацію творчої діяльності органів державної влади. У той же час важко передбачити наслідки управлінського впливу на тій підставі, що процес відтворення переживають і самі суб'єкти суспільних змін.

Крім органів державної влади, в управлінні сільськими територіями беруть участь бізнесові структури, громадські організації, що, з одного боку, підвищує конкурентність менеджерської діяльності, а з іншого – потребує її координації. Це викликає необхідність розроблення стратегії розвитку сільських територій та здійснення оперативного управління, за рахунок чого з'являється можливість поєднання інтересів суб'єктів управління різної підпорядкованості. Координатором територіального управління виступає держава, її органи управління різного рівня та компетенції [14, с.351].

Територіальне управління значно підвищує активну роль у системі управлінських відносин об'єкта управління, який проектує певні управлінські функції суб'єктів, адекватні цілям розвитку, задає певні межі їх дії. Таку визначеність межі, масштабів, глибини й сили впливу суб'єктів на об'єкт завдяки врахуванню природи та функціональності об'єкта ми називаємо суб'єктивізацією об'єкта. У цьому сенсі компетенція та повноваження суб'єктів управління не є довільними, а залежать від функціонального призначення об'єкта. Це означає, що не тільки при здійсненні управлінської діяльності, а й при виробленні управлінської державної політики слід урахувати принцип суб'єктивізації об'єкта [14, с.351]. До-

тримання цього принципу управління сприятиме гармонізації управлінських відносин.

Множина функцій сільських територій як просторового утворення впливає й на субординацію та координацію дій суб'єктів територіального управління, які належать до різних відомств та рівнів. Одночасно в межах цих територій діють суб'єкти управління, не підпорядковані один одному, тобто відбувається накладання і перехрещення вертикального та горизонтального рівнів управління. Обсяг їх повноважень, сфера компетенції визначено чинним законодавством, а розподіл управлінських функцій здійснюється за принципом субсидіарності [14, с.352].

На низовий рівень зазначеного об'єкта поширюється сфера компетенції сільських територіальних громад та їх органів, органів самоорганізації населення, зареєстрованих за місцем їх знаходження. Цей рівень є найбільш складним в управлінні. В ідеалі на низовому рівні проблема суб'єктивізації об'єкта не повинна стояти як така, оскільки тут об'єкт та суб'єкт управління є неподільними. Але при цьому слід урахувувати рівень розвитку самоврядування на селі. За відсутності фінансових ресурсів територіальна громада неспроможна впоратися з безліччю проблем, які існують у різних сферах життєдіяльності сільського соціуму. З огляду на це принцип суб'єктивізації на зазначеному рівні об'єкта виглядає дещо спотвореним, а об'єктно-суб'єктні відносини – асиметричними з причини постійного втручання в діяльність територіальних громад органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів.

**Висновки.** Таким чином, вивчення джерельної бази дослідження щодо управління сільськими територіями дозволило виділити три основні підходи: галузевий, міжгалузевий та територіальний. Наукові підходи щодо аналізу стану об'єкта дослідження еволюціонували у напрямі від галузевого до територіального. Але впровадження територіального підходу само по собі не є свідченням недоцільності використання галузевого підходу. Також було вивчено терміни «аграрний» і «сільський» і встановлено, що на основі різноманітних ознак та історичного розвитку поняття «сільський

сектор» є значно ширшим, ніж «аграрний сектор». Сільські території визначають як природне, виробниче, антропне середовище, або середовище життєдіяльності в широкому розумінні, тому таке тлумачення є ширшим відносно понять поселенської території або адміністративно-територіальної одиниці.

В розвитку сільських територій виділяють три рівні: низовий, районний, обласний. До низового рівня належать сільські території, що знаходяться під юрисдикцією сільської (селищної) ради. Наступним рівнем сільських територій є районний. На обласному рівні сільські території визначаються як просторово-функціональна частина регіону, який являє собою складову частину території держави і є певною частиною соціального, природного, економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і просторового середовища та потенціалу держави, ця територія знаходиться під управлінням місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Цей розподіл виявляє свою актуальність з точки зору розподілу бюджету, має на меті вирішувати суперечки та конфліктні питання між виробниками агропродовольчої продукції, спірні питання з банками та фінансовими установами, сприяти долаттю міжгалузевих дисбалансів та репресивності територій. Усе це залежить від координації в системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та територіальних громад. Суб'єкти управління переважно розміщалися у містах, що також певним чином позначалося на розвитку цих територій, але з проведенням децентралізації та розвитком територіальних громад ці питання були частково вирішені, але в цілому розвиток сільських територій цілком залежить від національної та регіональної політики.

Останнім часом у зв'язку з постановкою питання про реформування територіального устрою країни особливого значення набуває диференціація сільських територіальних утворень на такі, що мають, і такі, що не мають статусу адміністративно-територіальних одиниць. З метою підвищення політико-правового статусу сільських населених пунктів пропонується їх укрупнення.

Сільські території як об'єкт управління складаються з підсистем різної функціональної спрямованості та галузевої



*of the areas of regional development and decentralization, as this area is very problematic in terms of market relations. As for rural settlements (villages and settlements), such territories in public administration occupy a very important place in the context of development and reform of the system of local self-government. They serve as the main resource for securing local self-government in our country and are considered from various state-building aspects.*

*Currently, the problem of reforming the territorial structure of Ukraine is very acute and therefore the differentiation of rural territorial entities in accordance with the status of administrative-territorial units is of particular importance. Therefore, it was proposed to increase their political and legal status of rural settlements to consolidate them. But the experience of such a holding highlighted a number of problems, one of which, for example, was the problem of their artificial integration, the unresolved issue of employment.*

*The process of reforming rural territorial formations acts as a system of purposeful measures, subordinated to the goals of their systemic transformation and arrangement as a social and natural environment in the interests of sustainable and balanced development of Ukraine. So far, it is not possible to reach this level of rural reform due to various reasons and circumstances, one of which is the predominance of the sectoral approach in understanding the essence of these spatial formations, assessing the processes occurring in them from the standpoint of economic determinism and underestimating social and natural factors.*

**Key words:** *public policy, housing and communal services, government regulation, village, town, rural development, spatial planning, municipal economy.*

**Received: 04.10.20**

## References

1. Yacuba, V.G. (Ed.). (2003). *Administrativno-teritorialnij ustrij Ukraini. Problemni pitannya ta mozhlivi shlyahi ih virishennya [Administrative and territorial structure of Ukraine. Problematic issues and possible ways to solve them]*. Kyiv: Poligraf. centr Ukr. DAGP Minekoresursiv Ukrainy [in Ukrainian].
2. Vermenich, Ya.V. (2001). Istorichna regionalistika v Ukrainy [Historical regionalism in Ukraine]. *Ukr. ist. zhurn. – Ukrainian Historical Journal*, 6, 3-26. [in Ukrainian].
3. Derzhavna cilova programa rozvitku ukrainskogo sela na period do 2015 roku (Postanova KMU, vid 19 veresnya 2007 roku No1158) [State programs for the development of the Ukrainian countryside for the period up to 2015: approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of September 19, 2007 No1158]. *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-p> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro derzhavnij zemelnij kadastr, vid 7 lipnya 2011 roku No3613-VI [Law of Ukraine About State Land Cadastre, July 7, 2011 No3613-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3613-17> [in Ukrainian].
5. Klyuchevskij, V.O. (1989). Specialnye kursy [Special courses]. *Sochynenyya – Essays*, (Vols.4) [in Russian].
6. Koncepciya reformuvannya misceвого samovyraduvannya ta teritorialnoy organizacii vladi v Ukrainy: Rozporyadzhennya KMU vid 1 kvitnya 2014 roku No333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of April 1, 2014 No333-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
7. Leksin, V.N., & Shvecov, A.N. (1997). *Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorialnogo razvitiya [State and regions. Theory and practice of state regulation of territorial development]* [in Russian].
8. Mamonova, V.V. (2005). Upravlinnya teritorialnim rozvitkom na regionalnomu rivni: zmist, spivvidnoshennya [Territorial development management at the regional level: content, ratio]. *Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya: Zb. nauk. pr. Hark. reg. in-tu derzh. upr. – Current problems of public administration: Coll. Science. Hark reg. Inst. Of public adm.*, 2(4), 1., 329-336 [in Ukrainian].

9. Nizhnik, N.R. (1998). Derzhavne reguluyuvannya teritorialnogo rozvitku [State regulation of territorial development]. *Vdoskonalennya sistemi derzhavnogo upravlinnya socialno-ekonomichnimi ta politichnimi procesami v regioni (na prikladi pivdnya Ukraini): Zb. nauk. pr. UADU. - Improving the system of public administration of socio-economic and political processes in the region (on the example of the south of Ukraine): Coll. Science. Paper, UADU, 38-42* [in Ukrainian]

10. Pavlov, O. (2005). Silski poselennya yak elementi integralnoi sistemi rozselennya ta teritorialnogo ustroyu Ukraini [Rural settlements as elements of the integrated settlement system and territorial organization of Ukraine]. *Osvita i upravlinnya – Education and management, 2, 110-114* [in Ukrainian].

11. Pavlov, O. (2006). Rivni i tipi silskih teritoriy ta ih sistemna upravlinnska model [Levels and types of rural areas and their systemic management model]. *Zb. nauk. pr. NADU / Za zag. red. V.I.Lugovogo, V.M.Knyazeva - Coll. Science. Paper NAPA. Vid-vo NADU, 1, 233-243* [in Ukrainian].

12. Pavlov, O.I. (2011). Riznovidi silskih teritorij ta ihni funkcionalni modeli [Varieties of rural areas and their functional models]. *Ekonomika APK. – Economics of agro-industrial complex, 10 (203), 116-123* [in Ukrainian].

13. Pavlov, O. (2005). Tipizaciya silskih teritoriy za rivnem ih urbanizovanosti [Typification of rural areas according to the level of their urbanization]. *Visn. NADU. – Bulletin NAPA, 2, 265-270* [in Ukrainian].

14. Pozhe, ZH.-L. (2006). 25 rokiv decentralizacii u Francii: shcho e korisnogo dlya Ukraini [25 years of decentralization in France: what is benefit for Ukraine]. *Problemi decentralizacii: nacionalniy ta mizhnarodniy dosvid. – Problems of decentralization: national and international experience, K., Atika, 350 - 358* [in Ukrainian].

15. Sabluk, P.T. (Eds). (2000). *Reformuvannya socialnoy sferi sela: organizaciyno-metodichni zasadi [Reforming the social sphere of the village: organizational and methodological principles]* [in Ukrainian].

16. *Socialno-ekonomichni problemi rozvitku ukrainskogo sela i silskih teritoriy: Materiali do Syom. rich. zboriv Vseukr. kongr. vchenih ekonomistiv-agrarnikiv, 9-10 listop. 2005 r. [Socio-economic problems of development of the Ukrainian village and rural areas: Materials to the Seven. meeting All-Ukrainian. congr. agricultural economists, November 9-10. 2005]* [in Ukrainian].

17. Yurchishin, V.V., & Balanyuk, I.F. (1997). Problemi rozvitku agrarnih vidnosin [Problems of development of agrarian relations]. *Ekonomika APK. – Economics of agro-industrial complex, 7 (33), 3-9* [in Ukrainian].

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

**Бізони́ч Дмитро Володи́мирович:** ТОВ «Еталонтехсервіс»  
м. Харків, Україна.

**Dmytro Bizonych:** «Etalontechservice» LLC, Kharkiv, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-0155-7615**

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





**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Гендерна рівність та розширення прав і можливостей жінок були в центрі суспільних дебатів протягом декількох десятиліть, і політики та державні менеджери приділяли все більшу увагу тому, як державна політика може по-різному впливати на жінок та чоловіків. Це спричинило необхідність розробки документів з питань гендерного бюджетування, де гендерні перспективи вводяться в бюджет як інструмент державного управління, з метою підвищення контролюваності і покращення регулювання доходів та видатків країн світу. Концепція була введена в Австралії вже у 1980-х роках, але саме Всесвітня конференція з питань жінок у Пекіні в 1995 р. створила основу для гендерного бюджетування. Однак рамки, вказівки та обов'язкові вимоги до таких професійних органів, як МВФ, ОЕСР або ООН, сприяли поширенню вимог до створення гендерно-чутливих програм у країнах, що розвиваються, зокрема поряд з реформами бюджетування та бухгалтерського обліку. Сьогодні десятки країн у всьому світі реалізували ініціативи з питань гендерного бюджетування, і переважна більшість країн ОЕСР (90 %) звітують про використання інструментів для сприяння гендерній рівності. Однак дослідження про напрямки впровадження гендерно-чутливого бюджетування в Україні, а також особливості державного управління у цій сфері, окрім напрямків, які розглядають дизайн ініціатив з питань гендерного бюджетування, є обмеженими. Наразі лише кілька досліджень присвячені впровадженню гендерних перспектив у бюджетні процеси, розглядаючи лише гендер, як досягнення рівності і є проміжним кроком для встановлення напрямків удосконалення державного управління у цій сфері.

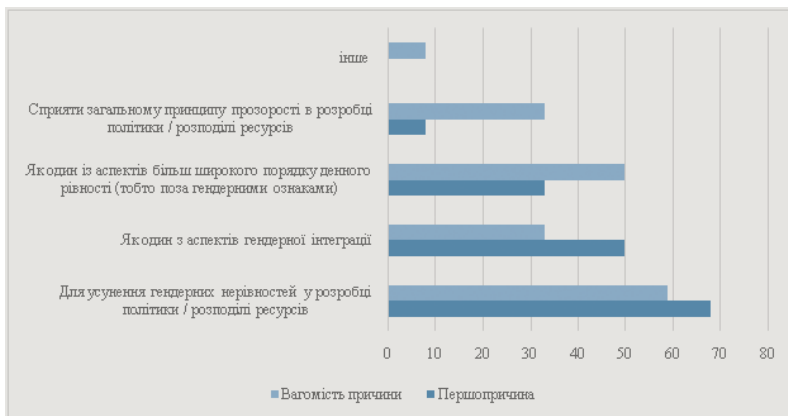
**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Початок наукових досліджень щодо гендерної нерівності можна віднести до кінця 1960-х , що висвітлювала у своїх працях А. Майхофер [1, с. 65], М. Гайстер [2, с.5] обгрунтувала необхідність сприяння зайнятості жінок, про те, що жінка є могутнім економічним фактором. Я. Гензель досліджує особливості ролі жінки в умовах пандемії [3]. Удосконалений «підхід до спроможності» до гендерного бюджетування, запропонований А. Сен [4], яка пропонувала

«орієнтовану на людей альтернативу утилітарним підходам до добробуту, керованих макроекономікою», розробила С. Хагман [5]. Серед вітчизняних досліджень, слід відзначити дослідження Т. Огородової, яка у своїй праці обґрунтовувала необхідність і важливість впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування та його переваги [6]. Науковим осмислення переваг гендерного бюджетування стала праця І. Грицай [7], Л. Наливайко [8]. Проблеми гендерного аналізування і шляхи їх вирішення розкрила Т. Фесенко [9]. Проте, на сьогодні в умовах несприйняття в Україні проблем гендеру, важливим є питання обґрунтування напрямків державного управління цієї сфери.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження та побудова напрямків державного управління у сфері гендерно-орієнтованого бюджетування.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Результати опитування бюджетних практик та процедур ОЕСР на 2018 рік показують, що гендерне бюджетування стає все більш популярним серед країн ОЕСР. Зараз майже половина країн ОЕСР (17) запровадила гендерне бюджетування порівняно з 12 у 2016 році. З 17 країн ОЕСР [10], які вже запровадили гендерне бюджетування, більше половини мають законодавчі положення, що лежать в основі цієї практики (Австрія, Бельгія, Канада, Ісландія, Італія, Корея, Мексика, Норвегія, Португалія та Іспанія). Правовий фундамент може сприяти захисту гендерного бюджету від коливань, що виникають внаслідок короткострокового економічного чи політичного контексту.

Практика гендерного бюджетування здебільшого була впроваджена протягом останнього десятиліття. Рис.1 ілюструє відносну важливість різних факторів у впровадженні гендерного бюджетування. Фактор, який найчастіше вказаний як основну причину впровадження гендерного бюджетування, сприймається нерівністю (вісім країн ОЕСР з 12, які запровадили гендерне бюджетування). Половина цих країн також заявили, що основним фактором було те, що гендерне бюджетування є одним із аспектів гендерної інтеграції (шість із 12 країн ОЕСР). Необхідно визначити ряд причин впровадження гендерно-орієнтованого бюджетування



**Рис. 1.** Причини введення гендерно-орієнтованого бюджетування у країнах ОЕСР[11]

Таким чином, алгоритм впровадження ГОБ на державному рівні має враховувати різні аспекти (рис. 2). Бюджетний процес та діяльність бюджетної групи, яку він виробляє, можуть бути розглянуто з точки зору чотирьох основних етапів: складання, прийняття законодавства, здійснення та аудиту.

Однак корисно мати на увазі наступні умови:

- сам процес бюджету не розділений чітко на етапи. На практиці етапи перекриваються. Так само робота бюджетних груп зазвичай триває не один етап.

- бюджетний процес у кожному контексті регіону країни пропонує унікальний набір можливостей та обмежень. Групи обирають, як розподілити свої ресурс залежно від відносних можливостей у кожній точці процесу.

Цілі ГОБ можуть певною мірою розглядатися як ієрархічні. На початковому етапі впровадження у багатьох країнах, ГОБ зазвичай зосереджуються на стратегіях, спрямованих на підвищення обізнаності про гендерну політику та бюджети (наприклад, збір даних, розділених за статтю, підготовка державних службовців, розробка гендерно-чутливого аналізу). Однак хороша інформація та

аналіз гендерних питань та наслідків політики та бюджету самі по собі не є достатніми для зміни бюджетів, якщо державні чиновники не можуть бути покликані виконувати свої дії у сфері гендерної рівності. Відповідно, мета сприяння відповідальності уряду за зобов'язаннями щодо гендерної рівності може розглядатися як друга передумова зміни бюджетів та політики на стійкій основі.



**Рис.2.** Державне управління у сфері гендерно-орієнтованого бюджетування (авторська розробка)

Таким чином, як видно при визначенні сценаріїв, можна визначити стратегії ГОБ до укрупнених цілей.

1. Стратегії підвищення рівня обізнаності та розуміння гендерних питань та наслідків.

Політика щодо бюджетів для чоловіків і жінок може зайняти кілька років для повноцінного розвитку. Через деякий час однак вони повинні враховувати звітність, бюджет та державне управління. Стратегії підвищення обізнаності охоплюють питання, пов'язані

з даними, інструментами, як аналіз, прозорість інформації, підготовка та розбудова потенціалу. Ці стратегії необхідно залучити як урядом, так і громадянським суспільством та включити:

- розробку методів доступу, генерування та зберігання даних, розділених за статтю, використання їх у підготовці бюджету, плануванні та оцінці політики. Ці заходи складають найважливішу стратегію для всіх ГОБ, але вони здійснюються на різних рівнях країни залежно від наявності статистичних даних та ресурсів, розділених за статтю.

- розробка та застосування гендерно чутливих інструментів аналізу витрат та доходів до бюджетів та політики. Вони можуть варіюватися від відносно простої політики, орієнтованої на гендерну оцінку та опитування бенефіціарів на обсяг податків та виплат, що потребують ресурси для дослідження. Ця стратегія формується і обмежується багатьма факторами, включаючи технічні навички залучених людей та наявність даних, розділених за статтю.

- створення та розповсюдження бюджетної та політичної інформації, щоб розширити розуміння переваг ГОБ та мотивувати до участі громадянське суспільство у прийнятті бюджетних рішень. Це означає, що прозорість є невід'ємним елементом мети підвищення обізнаності та розуміння гендеру стосовно бюджетів.

- спрямування уваги на гендерні проблеми та наслідки основних витрат та доходів, а не лише на конкретні цільові витрати на жінок та дівчат або стратегії доходу, які мають найбільш пряме значення для жінок чи чоловіків.

- систематичне вивчення та аналізування домашньої роботи і її впливу на бюджет та політику. Домашня робота, як неоплачена, так і оплачувана, характеризується сильним статевим розподілом праці.

- систематичне включення неформальної економіки в аналіз політики та бюджету. Важливість та гендерний характер неформальної економіки у багатьох країнах також вимагають, щоб його аналіз був частиною ГОБ.

- визнаючи, що відповідна одиниця аналізу – людина чи домогосподарство - може бути різною за різних обставин. Крім

того, якщо домогосподарство використовується як одиниця аналізу, тоді слід ретельно робити припущення щодо потужності та доступу до ресурсів. Доповідь Сьюзен Гіммельвейт у цьому томі надає приклади наслідків вибору одиниці аналізу для GRB.

- розробка аналізу значних перетинів статі з іншими категоріями аналізу, такими як соціально-економічний клас, раса, етнічна приналежність, місцевість, релігія та вік. Іноді відмінності між жінками або серед чоловіків можуть бути такими ж значущими для розуміння впливу на бюджет та політику, як і відмінності між жінками та чоловіками. Все більше свідчень про те, що нерівномірний вплив глобалізації - це зростаючі відмінності за класом, расою, місцевістю тощо. Жіночий бюджет Південної Африки приділяє особливу увагу перетину статі та раси. Бюджет місцевого самоврядування міста та округу Сан-Франциско у 1999 році прагнув розкрити ряд питань, що стосуються різних груп жінок та чоловіків.

- навчання та інші заходи з розбудови потенціалу з гендерного аналізу для бюрократії, парламентарів та громадянського суспільства.

- аналіз бюджету на різних рівнях: програмний сектор, міністерство / портфель, перехресний портфель, федеральний, штат, місцевий. Кожен з цих рівнів розкриває різні картини та розуміння гендерних питань.

2. Сприяти відповідальності уряду за зобов'язаннями щодо рівності статей.

Стратегії підзвітності прагнуть забезпечити відповідність між запланованими та фактичними показниками, а також контролювати зміни та прогрес стосовно економічної та соціальної рівності між чоловіками та жінками. Стратегії, що використовуються для росту підзвітності, включають:

- розробка категорій / рамок для звітування, які полегшують аудит та моніторинг у часі. Така стратегія варіюється від використання простих показників та цілей прогресу до гендерних показників до включення гендерних індикаторів і цільових показників у структуру бюджетування на основі ефективності, що визначає вхідні ресурси, оперативні ресурси та результати.

- наповнення аналізу гендерними наслідками при включення в бюджет та державної політики і повернення до процесів планування та оцінки політики уряду. Стратегія цього в деяких країнах полягала в тому, щоб вимагати оцінки впливу на гендерну роль в рамках процесу подання кабінету та нових схвалень витрат.

- звітування про хід ГОБ міжнародним комітетам та конференціям та звітування за міжнародними документами та конвенціями, які уряди ратифікували.

- встановлення прихильності до бюджетів, що відповідають гендерним аспектам, на найвищих рівнях влади, з процесами, які мають чіткі лінії відповідальності за ключові бюджетні установи, такі як міністерство фінансів / казначейство та парламент. Внутрішні урядові ГОБ вимагають, щоб процеси та інститути підзвітності всередині влади були ефективними. Це, ймовірно, буде підтримуватися лише в тому випадку, якщо буде здійснюватися сильний тиск з боку громадянського суспільства.

- встановлення зв'язків між гендерними бюджетами та роботою загального аудиту уряду. Це може зробити свій внесок у моніторинг та прозорість, але його ще потрібно розробити.

- розробка стратегій громадянського суспільства, які потребують (юридично чи політично) відповіді уряду. Використовувані стратегії включають доступ до прав на інформацію щодо громадян (який застосовувався в Індії), внесення зобов'язань щодо гендерної рівності та їхніх бюджетних наслідків виборчим питанням, розміщення карток звітів (за допомогою засобів масової інформації та інших джерел) щодо прогресу уряду, розроблення альтернативного бюджету (наприклад, альтернативного федерального бюджету Канади), розробки списку пріоритетів бюджету людей (проект, що проводиться в Бангладеш) або безпосередньо участі у розробці проекту бюджету (місцева влада в Бразилія).

- регулярна звітність уряду перед громадськістю про вплив свого бюджету на чоловіків і жінок (наприклад, публікація заяви про жінок або бюджетного документу, як у випадку з австралійським федеральним та штатом урядів).



- включення донорських цілей та мір успішності в процеси планування та оцінки.

- сприяння участі угруповань громадянського суспільства урядом у вправах ГОБ на базі громадянського суспільства.

Отже було продемонстровано, що існує декілька стратегій для підвищення гендерної обізнаності та розуміння і підзвітності у бюджетах та державній політиці. Стверджувалося також, що цим головним цілям ГОБ необхідно брати участь у більш широкому процесі досягнення змін до бюджетів та політики, які сприятимуть гендерній рівності. Хоча передбачається, що ці три основні цілі ГОБ не легко замінюються на цьому етапі дослідження, вибір шляхів їх досягнення порівняно багатий. Понад 40 країн, що експериментують з ГОБ, створюють все більшу кількість тематичних досліджень стратегій, які працюють, та стратегій, які є більш проблемними.

Очевидно, що для України слід врахувати запропоновані вище цілі і необхідно керуватися основними цілями. Тому в сучасних соціально-економічних умовах розвитку України слід розробити свої сценарії впровадження ГОБ.

Гендерне бюджетування – це процес висування гендерної перспективи на всіх етапах розробки політики. Виходячи з рекомендацій Статуту гендерного бюджету на 2007 рік, міністерство фінансів щорічно вживає коригуючих заходів для подолання гендерних розбіжностей у частині асигнувань на державні програми та схеми.

Як засвідчать наші дані, розрив у гендерній оплаті є більшим для жінок кольорових, жінок на керівних посадах, жінок певних професій та галузей, а також у деяких штатах США. Пандемія COVID (SARS) у 2020 року змусила значну частину населення працювати віддалено, із виходом за звичайні межі для деяких професій та галузей. Жінки мають більший ризик зазнати більших штрафних санкцій у заробітку. Жінки складають більший відсоток занять громадськими та соціальними послугами, освітою, бібліотеками та навчанням, службовою та адміністративною підтримкою та особистим доглядом та послугами, які, швидше за все, можуть бути припинені, звільнені або змушені працювати скороченим числом робочих годин. Жінки також мають більше шансів взяти відпочинкові

роботи або навіть звільнитися з посади, щоб піклуватися про дітей, які вже не в школі, а також інших членів сім'ї. Попередні дослідження PayScale також показали, що жінки часто зазнають штрафу за виплату після повернення на роботу після відсутності – в середньому на 7 відсотків менше за ту саму посаду. Слід встановити розрив у заробітній платі за гендерними категоріями працівників, які сильно впливають на коронавірус. Наприклад, вчителі початкових класів заробляють 0,92 долара за кожен долар, який складає чоловік. Стюардеси також складають 0,92 долара. Серед лікарів-медиків жінки сімейні лікарі (ОПЛ) заробляють 0,94 долара до долара, а медсестри - 0,98 долара. Це коли контролюються всі компенсуючі фактори. Жінки також складають 90 відсотків професії медичної сестри, яка загрожує значним ризикам для здоров'я, отримуючи менші виплати порівняно зі своїми колегами-чоловіками. У 2020 році у США стан гендерної різниці в оплаті праці становить 0,81 долара на один долар, зароблений чоловіками. Іншими словами, середня зарплата для чоловіків приблизно на 19 відсотків вища, ніж середня зарплата для жінок. Цей показник представляє 2-відсоткове покращення порівняно з 2019 роком та 7-відсоткове покращення порівняно з 2015 роком, коли середня зарплата для чоловіків була приблизно на 26 відсотків вища, ніж середня зарплата для жінок.

Частина причини гендерної різниці в оплаті праці полягає в тому, що жінки частіше роблять перерву під час кар'єри (догляд за дітьми чи батьками), або шукати низькооплачувані посади, які пропонують більш гнучкий графік, щоб полегшити догляд за сім'єю. Деякі люди помилково припускають, що це «пояснює» гендерну різницю в заробітній платі та полегшує страх перед сексизмом. Однак це пояснення не повністю враховує розрив. Різниці в освіті, досвіді та професіях не відрізняються, як ми бачимо з контрольованої гендерної різниці в оплаті праці. Це також не заперечує сексизм на робочому місці.

Фактори, які можуть вплинути на розрив у гендерній оплаті, але їх важко виміряти, включають несвідоме упередження та дискримінацію жінок, включаючи припущення, що жінки залишатимуть робочу силу, щоб мати дітей, або що жінки з дітьми повинні заробляти

менше, ніж чоловіки. В опитуванні 2017 року дослідницький центр Pew встановив: 42 відсотки жінок сказали, що зазнали гендерної дискримінації на роботі порівняно з 20 відсотками чоловіків, які сказали те саме. Однією з найпоширеніших форм дискримінації є заробіток нерівності. Дійсно, 25 відсотків жінок сказали, що вони заробляють менше, ніж чоловік, який виконує ту саму роботу, тоді як лише 5 відсотків чоловіків сказали, що вони заробляють менше, ніж жінка, яка робить ту саму роботу. Жінки з дітьми також менше працевлаштовані, ніж чоловіки з дітьми або жінки без дітей. Це часто називають покарання за материнство або покарання за народження дитини.

Дослідження також показує, що жінки займають більш низькооплачувані посади, ніж чоловіки. Хоча жінки сьогодні мають більшу представницькість на високооплачуваних робочих місцях, ніж тоді, коли було підписано Закон про рівну оплату понад 50 років але, жінки в цілому все ще недостатньо представлені у високооплачуваних робочих місцях та керівних ролях, особливо в C-Suite [12].

У світовій практиці також існують гендерні розриви. Дані Бюро статистики праці показують, що жінки складають більшу частину робочої сили у сферах підтримки, обслуговування та добробуту, таких як громадські та соціальні послуги, освіта, навчання та бібліотека, медичні працівники, охорона здоров'я, офісна та адміністративна підтримка, особиста гігієна та послуги.

В цьому випадку, різниця в заробітній платі за гендерним рівнем мала б бути меншою за професіями, де переважають жінки, проте дані не показали такої картини. Наприклад, жінки домінують у правовій галузі, а це 53 відсотки жінок та 47 відсотків чоловіків. Однак у законодавстві був найбільший розрив у заробітній платі за гендерними ознаками, що свідчить про те, що жінки та чоловіки статистично не мають однакових рівнів чи звань у юридичній професії.

Професії у сфері освіти, навчання та бібліотечної справі мають другий за величиною неконтрольований розрив у оплаті праці, незважаючи на те, що жінки складають переважну більшість у цих сферах. Жінки на цих роботах заробляють 0,72 долара за кожен долар, який заробляють чоловіки, хоча 74 відсотки цих працівни-

ків - жінки. Жінки становлять більшу частину робочої сили цього сектора, багато хто працює в початковій освіті. Однак більшість чоловіків працюють в середній освіті, де основне навчання та адміністративні обов'язки є більш доступними, ніж у початкових школах. Такі лідерські можливості відкривають двері для наглядної та адміністративної ролі з більш високими зарплатами. Ці розбіжності посилюються, якщо сприймати шкідливі стереотипи про те, що у жінок низькі лідерські навички та навички у сфері управління фінансовими ресурсами.

Професії в галузі охорони здоров'я, ще одна галузь, де переважають жінки, мають найменший неконтрольований розрив у оплаті праці. Ці жінки заробляють 0,96 долара за кожен долар, який заробляють працівники служби охорони здоров'я. Жінки складають 87 відсотків працівників у цьому секторі, але все ще не отримують такого ж заробітку, як 13 відсотків колег-чоловіків. Жінки на робочих місцях у громадських та соціальних службах мають другий найменший розрив у гендерній оплаті – 0,96 дол.

Коли дані контролюються, різниця у заробітній платі за гендерну категорію до 2020 року зменшується для правничих професій та професій у сфері громадських та соціальних служб. Жінки в цих секторах заробляють \$ 1,00 за кожен долар, який заробляють чоловіки, контролюючи компенсуючі фактори. Контрольований розрив у оплаті праці працівників служби охорони здоров'я становить 0,98 дол. Тим часом професії з монтажу, обслуговування та ремонту продовжують мати найбільший контрольований гендерний розрив у 2020 році. Навіть після контролю за різними компенсаційними виплатами жінки в цих професіях заробляють лише 0,94 долара за кожен долар, який складає еквівалент чоловікові. Контрольована різниця в оплаті праці також значна для будівництва та видобутку (0,96 дол. США), освіти, навчання та бібліотечної справи, пов'язаних з приготуванням їжі та подачею їжі, управлінням, захисними послугами та продажами (0,97 дол. США) (табл. 1).

Таблиця 1

**Гендерні розриви у заробітній платі чоловіків та жінок  
відповідно до сфер зайнятості у США у 2020 році\***

| Топ-20 робочих місць із різницею у гендерній різниці                            | Контрольована гендерна різниця в оплаті | Середня оплата - чоловіки | Контрольована середня оплата - жінки |
|---|---|---------------------------|--------------------------------------|
| 1. Анестезіологи  | 0,83 дол                                | 355 000<br>доларів        | 296 000<br>доларів                   |
| 2. Збирачі електричного та електронного обладнання                              | 0,84 дол                                | 34 800<br>доларів         | 29,100<br>доларів                    |
| 3. Сільськогосподарська галузь, ранчо та інші керівники сільського господарства | 0,84 дол                                | 46 100<br>доларів         | 38 800<br>доларів                    |
| 4. Оператори упаковки та наповнення машини                                      | 0,85 дол                                | 36 400<br>доларів         | 30 900<br>доларів                    |
| 5. Модні дизайнери  | 0,85 дол                                | 58 900<br>доларів         | 50 000<br>доларів                    |
| 6. Комп'ютерні оператори  | 0,85 дол                                | 45 200<br>доларів         | 38 600<br>доларів                    |
| 7. Офіціанти та офіціантки  | 0,86 дол                                | 22 800<br>доларів         | 19 600<br>доларів                    |
| 8. Водій  | 0,86 дол                                | 34 300<br>доларів         | 29 600<br>доларів                    |
| 9. Наглядові органи за гральним бізнесом  | 0,88 дол                                | 53 800<br>доларів         | 47 600<br>доларів                    |

продовження таблиці 1

|  |          |                   |                   |
|--|----------|-------------------|-------------------|
| 10. Ювеліри  | 0,89 дол | 45 000<br>доларів | 39 800 доларів    |
| 11. Працівники<br>хімічної галузі  | 0,89 дол | 46 200<br>доларів | 40 900 доларів    |
| 12. Оператори<br>хімічного<br>обладнання та<br>тендери                       | 0,89 дол | 40 800<br>доларів | 36 100<br>доларів |
| 13. Патрульні<br>поліцейські та<br>шерифи                                    | 0,89 дол | 50 600<br>доларів | 45 000 доларів    |
| 14. Музичні<br>керівники та<br>композитори                                   | 0,89 дол | 46 100<br>доларів | 41 000 доларів    |
| 15. Диспетчери, крім<br>поліції, пожежних та<br>швидкої допомоги             | 0,89 дол | 41 900<br>доларів | 37 300 доларів    |
| 16. Художники,<br>включаючи<br>живописців,<br>скульпторів та<br>ілюстраторів | 0,89 дол | 47 200<br>доларів | 42 000<br>доларів |
| 17. Техніки з<br>електротехніки та<br>електроніки                            | 0,89 дол | 49 300<br>доларів | 43 900 доларів    |
| 18. Фахівці з<br>надзвичайних<br>ситуацій                                    | 0,89 дол | 61 800<br>доларів | 55 200 доларів    |
| 19. Супервізори<br>першого ряду  | 0,90 дол | 44 600<br>доларів | 39 900 доларів    |
| 20. Торгові<br>представники,<br>послуги, все інше                            | 0,90 дол | 54 800<br>доларів | 49 100 доларів    |

\*складено авторкою на основі [11-13]

Сучасне розуміння гендерних відмінностей у поведінці та того, як державна політика по-різному впливає на чоловіків та жінок, покращилось за останні роки і впливає на макроекономічну політику, особливо на фіскальну політику.

Сучасне розуміння гендерних відмінностей у поведінці та того, як державна політика по-різному впливає на чоловіків та жінок, покращилось за останні роки і впливає на макроекономічну політику, особливо на фіскальну політику. Основним завданням у сфері публічного управління з приводу гендерно-орієнтованого бюджетування є інформування всіх груп стейкхолдерів та роз'яснення методики гендерно-орієнтованого бюджетування. З цією метою в Україні вже було здійснено роботу шляхом проведення ряду тренінгів в рамках фінансування Фондом ім. Фрідріка Еберта. Проте, врахувавши досвід іноземних держав, а також в умовах аналізування наукових досліджень у цій сфері, слід удосконалити роз'яснення методики гендерно-орієнтованого бюджетування. В рамках наукового пошуку інноваційних механізмів управління соціальними ризиками, відзначимо, що гендерна відмінність – це відмінність не лише за статтю, а й за конкретними потребами в силу ментальних, соціальних, етнічних, расових, релігійних відмінностей. Проте, слід врахувати той факт, що на сьогодні в Україні застосування гендерно-орієнтованого бюджетування не може охопити весь бюджетний процес в силу фінансового обмеження. Так, у 2020 році гендерно-чутливих паспортів є 930 у порівнянні з 2019 – 325 [12].

Важливим є і те, що існуючі обмеження у фінансуванні програм вимагають розроблення методики. Враховуючи зазначене, удосконалено етапи гендерно-орієнтованого бюджетування (табл. 2).

Таблиця 2

**Процес удосконалення етапів впровадження ГОБ\***

| Етапи  | Наявні в методиці під етапи  | Пропоновані підетапи   |
|--|--|--|
| 1. Етап.<br>Оцінка вихідної ситуації і можливостей для роботи в конкретній сфері | 1.1 Аналіз зацікавлених сторін.<br>Визначення цільових груп і бенефіціарів | Необхідно застосувати СВOT-аналіз, який враховуватиме слабкі і сильні сторони можливості та загрози в межах конкретної територіальної громади чи в межах окремої програми.                                 |
|  | 1.2 Оцінка організаційних і кадрових передумов реалізації                  | До під етапів необхідно додати аналіз інформаційної політики у сфері побудови гендерно-орієнтованого бюджетування (шляхом опитування населення, аналізування інформації у засобах масової інформації тощо) |
|  | 1.3 Складання «гендерного профілю»   | Необхідно додати ретроспективний аналіз якісних даних на конкретній території (в ході децентралізації необхідно структурувати ментальні, географічні, релігійні, етнічні особливості)                      |



*продовження таблиці 2*

|   |   |   |
|---|---|---|
| 2. Етап.<br>Проведення<br>гендерного<br>аналізу<br>бюджету<br>(галузі/<br>програми,<br>заходів) | 2.1 Оцінювання<br>вартості послуг   | Необхідне структурування також<br>за віком осіб.  |
|   | 2.2 Оцінювання<br>витрат на<br>персонал   | Аналогічно необхідно здійснити<br>аналізування щодо вікової<br>структури персоналу                              |
|   | 2.3<br>Порівняльний<br>аналіз<br>фінансування<br>галузі/програми<br>за роками   | Застосування порівняльного<br>аналізу з іншими регіонами,<br>програмами, країнами та<br>побудова трендів        |
|   | 2.4 Оцінювання<br>ефективності<br>послуг  | Застосування якісного<br>оцінювання ефективності<br>послуг (шляхом опитування,<br>анкетування)                  |
| 3. Ідентифі-<br>кація<br>гендерно-<br>специфіч-<br>них<br>проблем,<br>мети та<br>завдань ГБ     | 3.1 Аналіз<br>наявних фактів<br>гендерної<br>нерівності,<br>а також<br>політичних<br>рішень і заходів,<br>що посилюють<br>таку нерівність                       | Доцільно провести аналіз<br>інформаційної політики відносно<br>конкретної програми чи<br>територіальної одиниці |
|   | 3.2 Формування<br>гендерно-<br>специфічної<br>мети та завдань<br>бюджетної<br>політики,<br>спрямованих<br>на розв'язання<br>гендерно-<br>специфічних<br>проблем | Перед цим підетапом необхідно<br>ідентифікувати передумови<br>виникнення гендерної нерівності                   |

продовження таблиці 2

|  |  |   |
|--|--|---|
| 4. Формування гендерно-чутливих бюджетних пропозицій     | 4.1 Визначення заходів у рамках бюджету сектора/ програми, які сприятимуть досягненню гендерної рівності | В межах планування декількох заходів в умовах обмеженості фінансових ресурсів необхідно застосувати А/В – тестування, що значною мірою спростить впровадження всіх попередніх етапів  |
|  | 4.2 Розрахунок витрат на досягнення цілей гендерної рівності   | Обґрунтування цих витрат, як подальше скорочення фінансового напруження на бюджет та як один з інструментів мінімізації соціальних ризиків та підняття ефективності соціальних послуг |
|  | 4.3 Визначення структури відповідальності та фінансування  | Необхідно додати застосування методів HR- менеджменту в системі управління персоналом на досягнення поставлених цілей гендерної рівності  |
| 5. Оцінка гендерного впливу планованих бюджетних заходів | 5.1 Аналіз соціально-економічного впливу на окремі гендерні групи  | Слід додати не лише окремі гендерні групи, але й на загально-державному чи територіальному рівні  |
|  | 5.2 Аналіз можливих втрат у разі не впровадження пропонованих втручань                                   |   |
|  | 5.3 Аналіз ризиків під час впровадження планового втручання  | Виокремлення та аналіз наслідків в розрізі розгляду саме цих соціальних ризиків. Побудова системи управління цими соціальними ризиками  |

\*Удосконалено автором на основі [11, 13,14]

Ці етапи є необхідними на початковому впровадженні ГОБ. Але в подальшому пропонується застосування А/В- тестування. Також саме застосування цього методу є визначальним в умовах карантину, адже бажується на використанні цифрових технологій. Слід врахувати, що А/В -тестування дозволить оптимізувати бюджети.

Історично бюджети складання бюджетів носив суто технічний характер: збалансування доходів і витрат в рамках обмежених ресурсів. Як такі, вони вважалися «гендерно нейтральними». Використання підходу до гендерного аналізу для отримання доходів та розподілу ресурсів допомагає поліпшити розуміння того, як рішення по-різному впливають на жінок та чоловіків через їхній досвід у структурах сім'ї та домогосподарств, працевлаштування, догляду та забезпечення інших. Те, як ресурси розподіляються на послуги, на соціальне страхування або як підвищуються податки, по-різному впливає на жінок та чоловіків. Отже, управлінці з державних фінансів вимагають усвідомлення різноманітних реалій життя людей та характеристик, що структурують досвід людей щодо державних служб, включаючи простори та установи, якими вони прагнуть користуватися.

Гендерний аналіз впливу на жінок та чоловіків пропонує підхід до формування політики та управління державними фінансами, що покращує формування політики та бюджетування на основі результатів у державному управлінні. Спочатку гендерне бюджетування може здатися зіткненням двох різних світів – державних фінансів та соціальної справедливості. Це розуміння стверджує, що гендерне бюджетування – це підхід до управління державними фінансами, який прагне виявити стійкі нерівності, щоб державні ресурси могли бути спрямовані на найкращий ефект для їх вирішення.

Тестування А / В пропонує дуже систематичний спосіб з'ясувати, ефективність будь- якого процесу. Цей тест побудований на основі застосування маркетингових технологій у сфері цифрової економіки. Більшість маркетингових зусиль спрямовані на збільшення трафіку. Зокрема і у випадку розширення застосування гендерного підходу можна розглядати зусилля його прихильників через призму маркетингу і позиціонувати його як ефективний

спосіб мінімізації соціального ризику та покращення соціально-економічного стану в країні. Зокрема орієнтація на цифровий простір вимагає гнучкості у ГОБ і розширення трафіку. Але, оскільки придбання трафіку є складним та вартісним, то стає першорядним пропонувати найкращий досвід стейкхолдерам, які заходять веб-сайти з питань ГОБ. Це допоможе їм досягти поставлених цілей і дозволить здійснити конвертацію у найшвидший та найефективніший спосіб. Тестування А / В в маркетингу дозволяє максимально використати наявний трафік. Структурована програма тестування А/В може зробити маркетингові зусилля більш вигідними, визначивши найважливіші проблемні області, які потребують оптимізації і застосування гендерного бюджетування. В практиці комерційних підприємств застосування тестування А / В відходить від самостійної діяльності, яка обмежувалася періодичністю 1 раз на місяць до більш структурованої та безперервної і, яку завжди слід проводити за допомогою чітко визначеного процесу. Звичайно, що при застосуванні А/В - тестуванні застосовується лише два можливих варіанти, тобто дві можливих програми або напрямки, проте слід врахувати і багатоваріатність можливих програм. Але для визначення та оптимізації процесів та в умовах карантинних обмежень є необхідним використання цифрових технологій. Google Analytics і Google Optimize пропонують одне з найкращих рішень для збору даних та тестування А / В, і дають можливість отримати майже все необхідне безкоштовно. Набір Google Analytics 360 включає в себе оптимізацію 360 і надає великий спектр інструментів у безкоштовній версії. Проте важливим є наявність фахівця, який знає, як налаштувати розширене стеження. Це головний недолік варіанту Google: потрібно знати платформу та як отримати найкраще з неї, і це вимагатиме відповідної технічної підготовки фахівця. Застосування цього виду тестування значно спростить роботу над виявленням гендерно-чутливих бюджетів чи тих сфер, які потребують найбільшого втручання, або які є найменш гендерно чутливими [15].

Спроєктуємо етапи впровадження А / В – тестування для гендерного бюджетування (табл.3).

Таблиця 3

**Пропоновані етапи впровадження А / В – тестування  
для гендерного бюджетування**

| <b>Етапи</b>                     | <b>Опис</b>  |
|----------------------------------|--|
| Цілі тестування                  | Збільшення читацької аудиторії та аудиторії, збільшенні підписок, збільшенні часу, проведеного відвідувачами на їхньому веб-сайті, або прискоренні перегляду відео та інших матеріалів із використанням соціального обміну   |
| Вимір                            | Планування програми тестування   |
| Встановлення пріоритетів         | Визначення пріоритетів допомагає науково сортувати декілька гіпотез. На даний момент слід отримати данні веб-сайту, дані про відвідувачів і чітко визначити цілі. З відставанням, який було підготовлено на першому етапі разом з гіпотезою, та визначення пріоритетності.                               |
| Умови                            | Чіткі часові виміри тестування, яких необхідно дотримуватися, випадковість дослідження (рендомний підхід), безперервність проведення тестів (тобто вибірка має бути постійно),<br>Не нехтувати тими варіантами, які не принесли результати.<br>Вибірка (гіпотези) має мати причинно-наслідковий зв'язок. |
| Конкретизація вимірів тестування | Конкретна соціальна кнопка, яка доступна у публічних закладах (н.п. ЦНАП)<br>Тестування варіантів режимів реєстрації електронною поштою  |
| Складання календаря тестування   | Ефективна програма оптимізації завжди матиме дві частини, а саме планувати та визначати пріоритети   |

*продовження таблиці 3*

|               |   |
|---------------|---|
| Внесення змін | Необхідно аналізувати всі отримані результати здійснити, внести зміни.                          |
| Ефективність  | Вибір оптимального варіанту гендерна чутливої соціальної програми.                              |
|               | Більш ефективний процес аналізування гендерних даних.<br>Підвищення поінформованості населення. |

Саме застосування такого методу тестування до вирішення тих чи інших питань впровадження гендерного бюджетування дозволить вирішити проблеми обрання найбільш ефективні варіанти. Адже гендерне бюджетування виходить з того, що спосіб залучення або розподілу ресурсів має наслідки, оскільки політика чи програми, що фінансуються, по-різному впливають на жінок та чоловіків. Однак гендерна нерівність вплетена в інституційні практики, включаючи бюджетні процеси, і є однією з основних причин необхідності державного управління.

Зменшення гендерної нерівності може призвести до покращення макроекономічних показників. Визнання того, що гендерні розбіжності є шкідливими та що державні бюджети не є гендерно нейтральними, означає необхідність включення гендерних міркувань у процес складання бюджету. Хоча ініціативи гендерного бюджетування можуть приймати різні форми, їх найважливіше призначення – впливати на процес бюджетування та допомагати розробникам політики зосереджуватися на шляхах, завдяки яким державна політика може допомогти зменшити гендерні нерівності та покращити економічні результати.

**Висновки.** У цій статті розглядалось, як ефективно забезпечити процес впровадження гендерних перспектив у бюджетний процес шляхом впровадження нових напрямків державного управління. В процесі дослідження було описано



actions direction at the beginning of the integration of gender public administration. For the past 25 years, the international community has recognized the importance of gender equality for sustainable economic growth and full social development, and has called on countries to use their budgets to promote the allocation of resources and income on a gender basis. More than 60 countries have responded to this call by implementing gender-sensitive budgets at the national and subnational levels. The GOB goals can be seen as hierarchical to some extent at the initial stage of implementation in many countries, GOB typically focuses on strategies aimed at raising awareness of gender policy and budgets (e.g., collecting data divided by gender, training civil servants, developing gender-sensitive analysis). However, good information and analysis of gender issues and the implications of policy and budget are not in themselves sufficient to change budgets if public officials cannot be called upon to carry out their actions in the field of gender equality. The study described different approaches to building public administration strategies in the field of gender-based budgeting, highlighting the goals and directions of their study, which was found on the basis of a detailed review of the structure of the current gender budgeting system. It is proved that the application of gender-sensitive budgeting in the public administration system will minimize social risks that can have a destructive effect on public finances. The article reveals possible strategies of gender-oriented budgeting, and also offers a qualitative method for determining the priority of the implementation of certain gender programs, based on A/B-testing.

**Key words:** gender-oriented budgeting, public administration, gender-oriented budgeting strategies, a / c-testing, social risks, gender-sensitive areas.

**Received: 18.09.20**

## References

1. Maihofer, A. (2006). Von der Frauen- zur Geschlechterforschung. Ein bedeutsamer Perspektivenwechsel nebst aktuellen Herausforderungen an die



Geschlechterforschung. In: Brigitte Aulenbacher (Hg.): FrauenMännerGeschlechterforschung. State of the art. 1. Aufl. Münster: Westfälisches Dampfboot. Forum Frauen- und Geschlechterforschung, 19, 64–77 [in German].

2. Heister, M. (2007). Gefühlte Gleichstellung. Zur Kritik des Gender Mainstreaming. Königstein/Taunus: Helmer. Konzepte, Materialien, 5 [in German].

3. Hensel, J. (2020). Gleichberechtigung. Die Krise der Männer. Retrieved from [www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-04/gleichberechtigung-coronavirus-maenner-frauenwissenschaftler-politiker-systemrelevante-berufe](http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-04/gleichberechtigung-coronavirus-maenner-frauenwissenschaftler-politiker-systemrelevante-berufe) [in German].

4. Sen, A. (1995). Inequality Reexamined. New York: Oxford University Press [in English].

5. Hageman, S. (2012). Negotiations of the European Union Budget: How Decision Processes Constrain Policy Ambitions, in Benedetto, Giacomo (ed.), European Union Budget Reform. London: Palgrave, 23-39 [in English].

6. Ogorodova, T. (2019). *Henderne biudzhetuвання spryiaie pidvyshchenniu efektyvnosti derzhavnykh vytrat ta derzhavnoi polityky* [Gender budgeting helps to increase the efficiency of public spending and public policy]. Retrieved from <http://pleddg.org.ua/en/2019/genderno-orientovane-byudzhetuвання-s/> [in Ukrainian].

7. Hrytsai I.O. (2018). *Pryntsyp hendernoi rivnosti ta mekhanizm yoho zabezpechennia: teoretyko-pravovyi aspekt* [The principle of gender equality and the mechanism of its provision: theoretical and legal aspect] [in Ukrainian].

8. Nalyvaiko, L. & Fomina, D. (2019). *Application of gender-based budgeting in ukraine: problems of theory and practice*. Retrieved from [http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2019/2/part\\_2/6.pdf](http://www.jurnaluljuristic.in.ua/archive/2019/2/part_2/6.pdf) [in English].

9. Fesenko, T.H. (2017). Kontent-analiz upravlinnia proektamy hendernoho biudzhetuвання [Content analysis of gender budgeting project management]. *Upravlinnia rozrobkoiu skladnykh system – Management of complex systems developmen*, 30, 84–91 [in Ukrainian].

10. Country Specific Information. European institute for gender equality. *eige.europa.eu*. Retrieved from <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/countries> [in English].

11. Henderno-orientovane biudzhetuвання na mistsevomu rivni: vid intehtratsii pryntsypu hendernoi rivnosti do biudzhethnoho protsesu do henderno

chutlyvykh predstavnykiv [Gender-oriented budgeting at the local level: from integration of the principle of gender equality into the budget process to gender-sensitive representatives]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/599/gender-responsive\\_budgeting\\_on\\_a\\_local\\_level\\_ukraine.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/599/gender-responsive_budgeting_on_a_local_level_ukraine.pdf) [in Ukrainian].

12. The state of the gender pay gap. Retrieved from <https://www.payscale.com/data/gender-pay-gap> [in English].

13. Henderno-oriientovane biuzhetuvannia [Gender-oriented budgeting]. *www.facebook.com*. Retrieved from [https://www.facebook.com/search/top/?q=%D2%91%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96&epa=SEARCH\\_BOX](https://www.facebook.com/search/top/?q=%D2%91%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D1D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96&epa=SEARCH_BOX) [in Ukrainian].

14. Gender-oriented budgeting in Ukraine: theory and practice (2016), 63-76 [in English].

15. A/B Testing Guide. *vwo.com*. Retrieved from [https://vwo.com/ab-testing/?utm\\_campaign=tof\\_ugc](https://vwo.com/ab-testing/?utm_campaign=tof_ugc) [in English].

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

**Білик Олена Іванівна:** Національний університет «Львівська політехніка», м. Львів, 79000, Україна, вул. м. Львів, Україна.

**Olena Bilyk:** Lviv Polytechnic National University, 12 Stepan Bandera Str., Lviv, 79000, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-7110-7257**

**E-mail: [Olena.i.bilyk@lpnu.ua](mailto:Olena.i.bilyk@lpnu.ua)**

УДК 332.1:338.124.4(477)  
DOI: 10.34132/pard2020.10.03

## РЕГІОНАЛЬНА НЕРІВНОМІРНІСТЬ В УКРАЇНІ: ВІД РЕГІОНАЛЬНИХ КЛУБІВ ДО МОНОЦЕНТРУ

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

Регіональна нерівність спостерігається в економіках майже всіх країн. Це один із факторів, від якого значною мірою залежить економічне зростання. Регіональна нерівність або внутрішні регіональні диспропорції можуть теоретично впливати як на зростання економіки, так і створювати переешкоди для подальшого розвитку. Характер впливу регіональної нерівності залежить від рівня економічного розвитку країни, що, в свою чергу, зумовлене низкою соціально-економічних, політичних та культурно-історичних факторів. Це певною мірою є унікальним для кожної країни і, у будь-якому випадку, його слід враховувати при формуванні економічної політики, щоб вона несла позитивні результати. Україна зазнала значних змін через низку політичних криз, проголошення реформи децентралізації, військовий конфлікт на Сході та окупацію Криму, що не могло не позначитися на регіональних диспропорціях. Дослідження показало, що регіональна нерівність в Україні негативно впливає на економічне зростання. Крім того, його характер суттєво змінився: від клубних груп (західні, центральні, східні та південні групи навколо периферійних агломераційних центрів), до поясів навколо столиці як моноцентру. Чинниками таких змін можна вважати відцентровий рух капіталу та міграцію робочої сили в результаті втрати периферійними центрами інституційної влади, можливостей отримання ренти

*в моноцентрі, проголошення фіскальної децентралізації та недосконалої регіональної політики, яка не має значного впливу на економічне зростання.*

**Ключові слова:** *Регіональна нерівномірність в Україні, економічне зростання регіонів, регіональна політики.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Серед факторів, від яких безсумнівно залежить економічне зростання країн, важливе місце посідає регіональна нерівномірність, або внутрішні регіональні диспропорції. Вони присутні в економіці майже усіх країн [9]. Їх вплив на економічне зростання не є однозначним. Іноді регіональна нерівномірність виступає рушійною силою розвитку, коли економічна ситуація в розвинених регіонах створює стимули для «підтягування» менш розвинених до їх рівня. В цьому випадку диспропорції можуть виступати як стимул до пришвидшення мобільності ресурсів, що сприяє соціально-економічному зростанню країни.

З іншого боку, регіональна нерівномірність може розглядатися як наслідок інтенсивного економічного зростання країни. Так в результаті швидкого економічного зростання деякі регіони Польщі скористались новими можливостями, тоді як менш розвинені не змогли встигнути за новими складними вимогами [4].

Регіональна нерівномірність, у той же час, може виступати як фактор, що перешкоджає розвитку країни. Її характер та динаміка змінюються разом із тим, що відбуваються зміни інституційного та економічного середовища. Це має привертати турботу політиків щодо забезпечення умов для регіональної конвергенції. Це тим більше важливо, що практика не має достатньо прикладів дійсно ефективного регіонального вирівнювання. Так у період 2000-2006 рр. Європейська Комісія виділила на цілі подолання регіональної нерівномірності 195 млрд. євро, що становить понад 30% загальних витрат ЄС, а Фонд Вирівнювання (Cohesion Fund) додав ще 18 млрд. євро. Проте, незважаючи на розподіл значних ресурсів, регіональна нерівність не звузилась, а за деякими даними навіть розширилася [12].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Регіональна нерівномірність вже давно є предметом багатьох теоретичних та емпіричних досліджень, що здійснюються з позицій різних наукових концепцій, у тому числі економічних, соціальних, політичних та інституційних. Головним чином, зусилля вчених обертаються навколо питання про взаємозв'язок між регіональною нерівномірністю та економічним зростанням [8], підходів до вирівнювання диспропорцій [19], формування ефективної регіональної політики [2], визначення різних аспектів прояву нерівномірності [6] тощо.

В чисельних дослідженнях взаємозв'язку регіональної нерівномірності та економічного зростання виділяється низка питань, на яких автори акцентують особливу увагу:

- пояснення феномену нерівномірності в контексті відповідних моделей [1];
- вимірювання нерівномірності [3];
- визначення факторів її формування [14];
- встановлення впливу нерівномірності на економічне зростання країни [9] тощо.

Сила взаємовпливу регіональної нерівномірності та економічного зростання та його характер значною мірою залежить від рівня економічного розвитку країни, що, у свою чергу, обумовлюється низкою соціально-економічних, політичних та культурно-історичних чинників. Вони формують для кожної країни у кожен період специфічні конфігурацію регіональної нерівномірності та, відповідно, траєкторію економічного розвитку. В останні роки в Україні відбулися значні зміни у зв'язку з низкою політичних криз, проголошенням реформи децентралізації, військовим конфліктом на Сході та окупацією Криму. Це не могло не відбитися на регіональних диспропорціях.

Україна знаходиться напередодні адміністративної реформи: далі не буде необхідної маси статистичних даних, тож слід побачити та пояснити тенденції, що склалися та в цілому будуть мати місце у найближчі періоди.

Відтак, дослідження спрямоване на виявлення нових реалій, що мають місце у економічному розвитку регіонів.

### Формулювання цілей статті (постановка завдання).

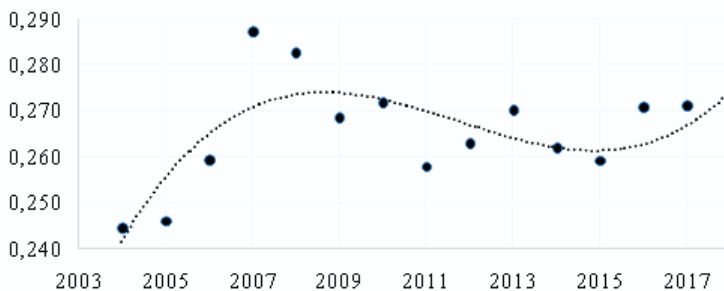
Мета статті об'єднується необхідністю надати відповіді на такі дослідницькі питання:

1. Як змінюється рівень регіональної нерівномірності в Україні і чи не впливають ці зміни на економічне зростання?
2. Якими є сучасні тенденції змін регіональної нерівномірності та що принципово змінилося за останній період?
3. В чому полягають причини таких змін?

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання 1. Як змінюється рівень регіональної нерівномірності в Україні і чи не впливають ці зміни на економічне зростання?

Оцінювання динаміки регіональної нерівномірності ґрунтується на розрахунках коефіцієнта Тейла (ТС). Методика визначення коефіцієнта, його аналізу та емпіричні приклади використання демонструють достатню достовірність отриманих результатів [5, 7, 10]. У якості показника регіональної нерівномірності використовується валовий регіональний продукт на душу населення. Розрахунки спираються на дані Державної служби статистики України за 2010-2018 роки [17].

На рисунку 1 показано динаміку показника регіональної нерівномірності в Україні за період 2004-2018 рр (рис. 1)

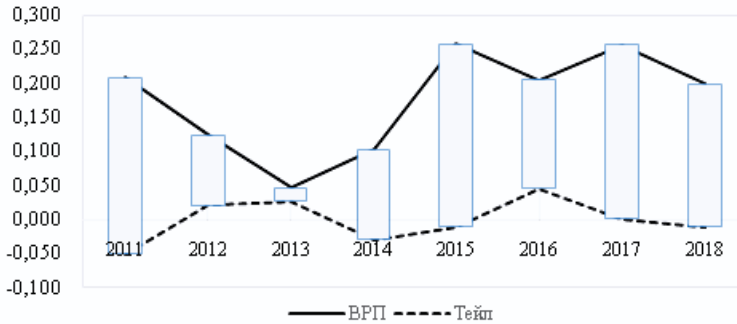


**Рис. 1.** Динаміка показника регіональної нерівномірності (коефіцієнт Теула, 2004-2018 рр)

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Звертає на себе увагу період 2014-2015 рр. До фінансової та економічної слабкості країни додався негативний вплив воєнно-політичної кризи [20], тому скорочення нерівномірності не було ознакою позитивного вирівнювання регіонального розвитку, а наслідком загального падіння економіки країни. Починаючи з 2015 р. нерівномірність регіонального розвитку починає підвищуватися і зараз знаходиться на рівні 2010 року.

З рис.2 видно, що між приростом ВРП на душу населення (ВРП на дн) та ступенем регіональної нерівномірності має місце зворотний зв'язок: чим вищими є темпи приросту регіональної нерівномірності, тим меншим є приріст показника економічного зростання регіонів (рис. 2)



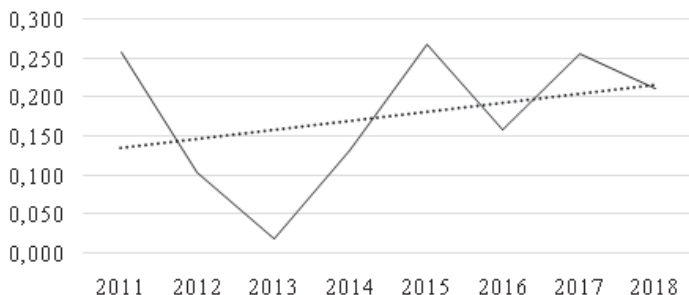
**Рис. 2.** Річні темпи приросту ВРП на дн та коефіцієнта Тейла (2011-2018 рр)

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Однак, з часом цей «розрив» у річних темпах приросту поступово скорочується (рис. 3)

Розрив у темпах приросту ВРП на дн та регіональної нерівномірності в останні роки скорочується. Це свідчить про те, що рівень нерівномірності розвитку регіонів починає справляти все більший вплив на економічний розвиток країни в цілому.

*Питання 2.* Якими є сучасні тенденції змін регіональної нерівномірності та що принципово змінилося за останній період?



**Рис. 3.** Розрив у темпах приросту ВВП на дн та регіональної нерівномірності (2011-2018 рр)

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Дослідження розвитку регіонів України, що охоплювали період 1994–2011 роки засвідчували, що регіональна нерівномірність в Україні відчутно впливає на темпи росту ВВП.

Характерна особливість полягала в тому, що за динамікою показників економічного розвитку регіони були розподілені на групи, що об'єднувалися у навколо економічних агломераційних центрів за географічним принципом: західну, центральну, східну та південну, наприклад, м. Києва для центральної групи, або Харкова-Луганська-Донецька – для східної [15, 16].

Подібна ситуація цілком вкладалася у концепцію неокласичної теорії, в рамках якої регіональний розвиток країн з недостатньо розвиненою економікою залежить від накопичених ресурсів. Далі можна було очікувати, що подібна «клубна» конфігурація регіональної нерівномірності, врешті рещт, буде за рахунок нелінійних ефектів сприяти вирівнюванню розвитку слабких регіонів до рівня їх агломераційних центрів [13].

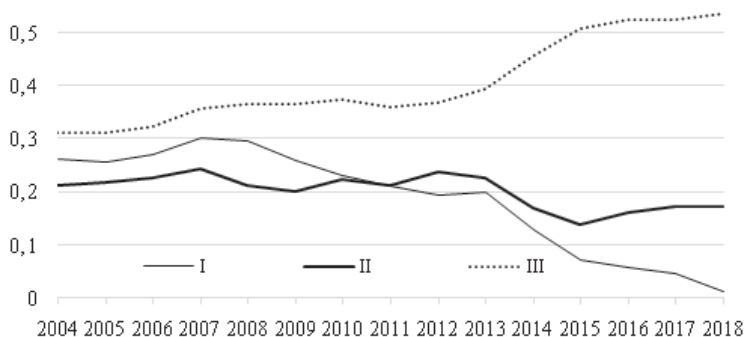
В результаті дослідження динаміки регіональної нерівномірності за період 2011-2018 рр. виявилось, що її характер змінився: від клубної (західної, центральної, східної та південної груп), до поясів навколо центру – м. Києва.

I група: Київська обл., Вінницька, Житомирська, Черкаська, Полтавська, Чернігівська.



II група: Рівненська обл., Хмельницька, Одеська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Харківська, Сумська.

III група: Івано-Франківська обл., Львівська, Чернівецька, Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька, Тернопільська, Волинська, Закарпатська, Луганська.



**Рис. 4.** Динаміка нерівномірностей по групах р-гійонів України

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Рис. 4 демонструє динаміку внутрігрупової нерівномірності по групах регіонів (рис. 4)

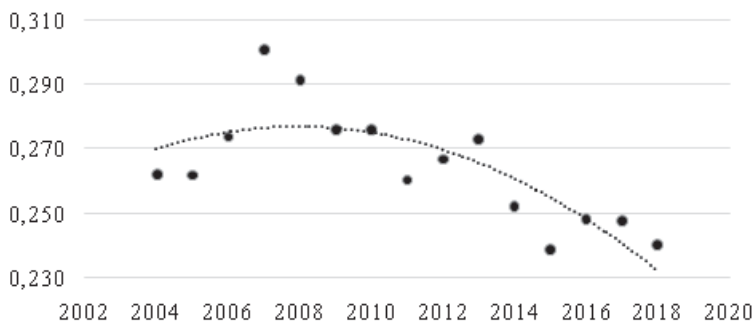
Очевидно, що економічний розвиток регіонів першої групи характеризується вираженою конвергенцією. Регіони третьої групи, навпроти, розвиваються все більш нерівномірно. В середньому по країні показники внутрігрупової нерівномірності відчутно скорочуються (рис. 5)

*Питання 3.* В чому полягають причини таких змін?

Валовий регіональний продукт на душу населення є одним з показників економічного зростання регіонів. Його зміни, у свою чергу, пов'язуються у рамках неокласичної моделі регіонального розвитку з динамікою накопичення ресурсів капіталу та праці [1]. Дійсно, якщо розглядати нерівномірність в контексті теорій економічної географії як просторову, вона принципово визначається рішеннями про розміщення, яке приймають фірми

та домогосподарства. Фірми обирають місця, щоб максимізувати прибуток, тоді як домогосподарства роблять це, щоб максимізувати віддачу на ринку праці [12]. Далі розглянемо, як ці рішення відбиваються на загальній картині регіональних відмінностей.

В таблиці 1 представлено відносну зміну кількості підприємств за розміром та по групах регіонів.



**Рис. 5.** Середня внутрігрупова регіональна нерівномірність

Таблиця. 1

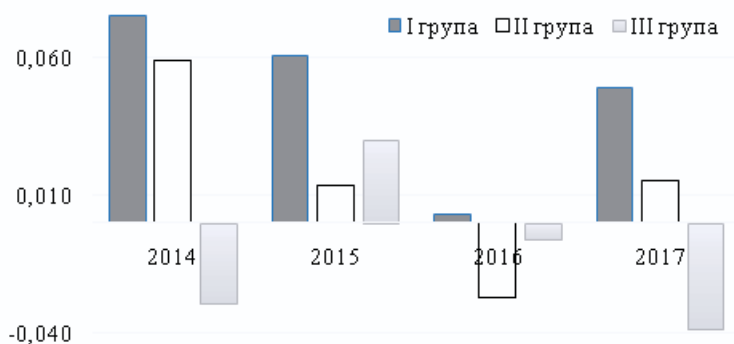
**Відносна зміна кількості підприємств за розміром та по групах регіонів (медіанне значення, 2010-2018 рр.)**

|           | Великі підприємства | Середні підприємства | Малі підприємства | Мікро підприємства | Загалом |
|-----------|---------------------|----------------------|-------------------|--------------------|---------|
| м. Київ   | 3,88%               | 3,31%                | -1,67%            | 4,10%              | 1,70%   |
| I група   | 2,87%               | 0,00%                | -3,00%            | 3,06%              | 1,32%   |
| II група  | 1,09%               | 0,00%                | -3,28%            | 1,37%              | 0,74%   |
| III група | 1,21%               | -2,94%               | -3,40%            | 1,23%              | 0,35%   |

Джерело: Служба статистики України [http\ \ www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

Можна помітити, що в цілому по Україні рівень концентрації виробництва зростає: в усіх групах регіонів збільшується кількість великих підприємств та спостерігаються однакові для кожної з них закономірності. Так у м. Київ та регіонах I групи підвищується кількість великих підприємств з темпами відповідно 3,9% та 2,9% на рік. Їм же властивими є й високі темпи зростання кількості мікропідприємств (4,1% та 3,1%). В регіонах III групи цей показник вище, ніж по II групі. Це, разом із ситуацією з малими і середніми підприємствами, свідчить про те, що в регіонах III групи дуже сильними є тенденції до концентрації виробництва.

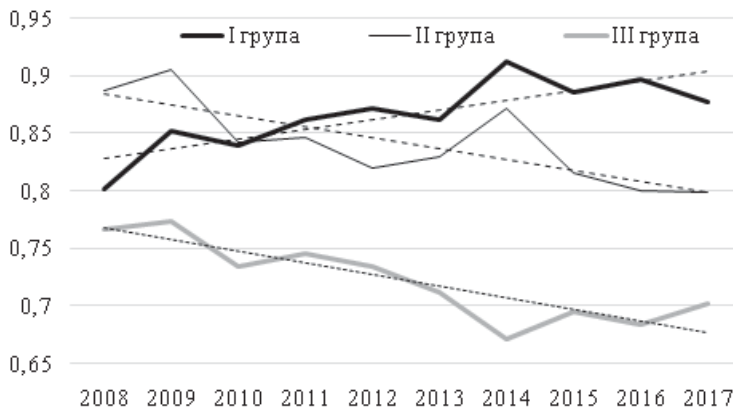
Обсяги капітальних інвестицій в середньому по Україні збільшуються, однак їх продуктивність як відношення темпів приросту ВРП на 1 грн. капітальних інвестицій відрізняється по групах регіонів: від найвищих показників I-ї групи до нижчих – по III-й групі (рис. 6)



**Рис. 6.** Відношення ВРП на 1 грн капітальних інвестицій по групах регіонів до середньої по країні

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Це є одним з факторів, що впливає на рівень продуктивності праці (рис.7)

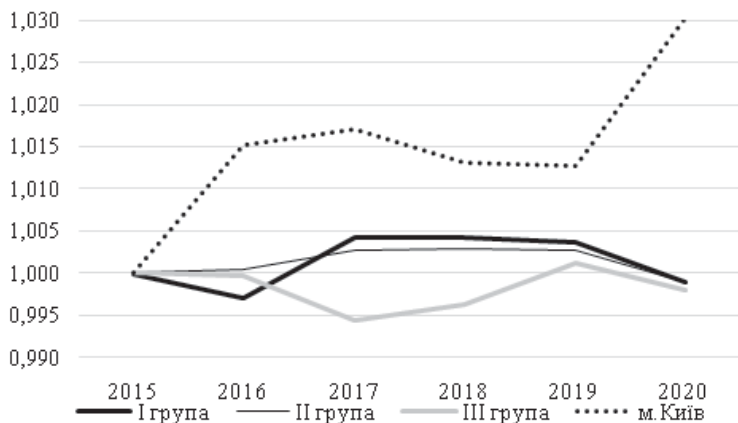


**Рис. 7.** Динаміка продуктивності праці по групах регіонів до середньої по країні

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

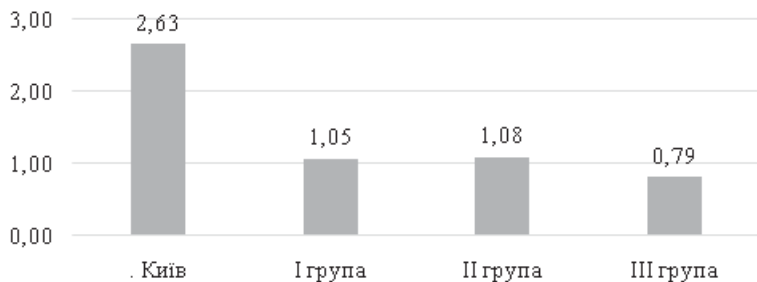
Її динаміка також має відмінні для кожної групи тенденції. В регіонах I групи продуктивність праці зростає, у той час як для інших груп спостерігається скорочення показника. Це, звичайно справляє свій внесок на ситуацію на регіональних ринках праці, де найгіршу динаміку зайнятості демонструють регіони III групи. Істотно відрізняються високі темпи росту зайнятості населення для м. Київ (рис. 8)

У прийнятті домогосподарствами рішень щодо розташування важливими, крім трансакційних витрат на переміщення, є показники наявного доходу. Темпи росту наявного доходу у розрахунку на одну особу за період 2014-2017 рр. є відчутно меншими в регіонах III групи (рис.9). За інших рівних умов це створює стимули до зміни місця проживання та/або місця роботи та є одним з чинників внутрішньої міграції населення.



**Рис. 8.** Темпи росту зайнятості населення по групах регіонів до среньої по країні

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>



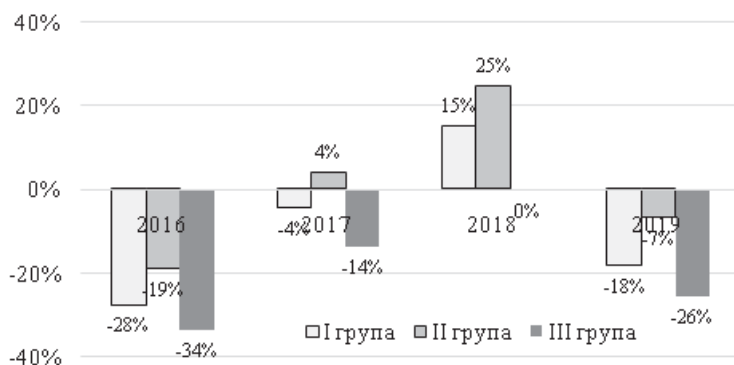
**Рис. 9.** Зростання наявного доходу у розрахунку на одну особу по групам регіонів до середнього по країні (2014-2017)

Розраховано за даними: <https://www.ukrstat.gov.ua>

Так середній річний міграційний рух населення по групах регіонів за 2009-2019 рр. розподілявся таким чином: 13,7 тис. осіб – м. Київ; регіони I та II груп відповідно 1,7 та 1,1 тис. осіб. По

регіонах III групи значення показника є від'ємним (-1,3 тис. осіб). Останнє може свідчити про те, що вигреш у вигляді більш високих доходів не перевищує розмір трансакційних витрат, пов'язаних з переміщенням.

Нарешті слід звернути увагу на особливості політики вирівнювання, що проводиться за рахунок коштів державного бюджету (рис. 10)



**Рис. 10.** Середні річні темпи приросту міжбюджетних трансфертів (інших дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України

Джерело: [18]

Важко знайти подібній політиці яке-небудь логічне обґрунтування крім того, що динаміка міжбюджетних трансфертів підпорядковується можливостям бюджету. Певна закономірність стосується регіонів найменш розвиненої III групи: середні річні темпи приросту міжбюджетних трансфертів для них майже кожного року є від'ємними.

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

1. Регіональна нерівномірність розвитку регіонів справляє все більший вплив на стан економіки країни в цілому. Її збільшення корелює зі скороченням темпів економічного зростання.

2. Характер регіональної нерівномірності змінився: від клубної (західної, центральної, східної та південної груп), коли можна було очікувати позитивний вплив агломераційних центрів на регіони оточення, до концентричних поясів навколо моноцентру – м. Києва.

3. Нова конфігурація регіональної нерівномірності формується разом із тим, що спостерігається доцентровий рух капіталу, що укріплює економіки ближчих груп регіонів і створює, у вигляді більш високих особистих доходів, стимули для внутрішньої міграції робочої сили у тому ж напрямку.

Причини змін полягають у тому, що:

- «старі» периферійні центри втрачають свою інституційну силу, орієнтуючись більшою мірою на моноцентр;

- відкриваються можливості отримання ренти у моноцентрі, наприклад, через лобювання крупних інвестиційних проектів, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету;

- проголошення розвитку фіскальної децентралізації призводить, за умови відсутності належно підготовлених кадрів та відповідного інституційного середовища, до неможливості ефективно використовувати регіональні ресурси розвитку, що, з одного боку, підтримує доцентрові устремління регіональної еліти, з іншого, – спонукає до пошуку шляхів отримання ренти всередині регіону;

- регіональна політика не враховує нового характеру розвитку економік регіонів і тому немає сумнівів щодо її впливу на соціально-економічне зростання країни в цілому.

**Стаття надійшла до редакції: 18.09.20**

## REGIONAL INEQUALITY IN UKRAINE: FROM REGIONAL CLUBS TO THE MONOCENTER

**Yurii Verlanov**, PhD in Economics, professor, Petro Mogyla Black Sea National university, Mykolaiv, Ukraine.



*Regional inequality is observed in the economies of almost all countries. This is one of the factors on which economic growth largely depends. Regional inequality or internal regional disparities can theoretically affect both economic growth and create obstacles to further development. The nature of the impact of regional inequality depends on the level of economic development of the country, which, in turn, is due to several socio-economic, political, and cultural-historical factors. This is to some extent unique to each country and, in any case, it should be considered when formulating economic policy so that it brings positive results. Ukraine has undergone significant changes due to a number of political crises, the proclamation of decentralization reform, the military conflict in the East and the occupation of Crimea. This could not but affect regional disparities. The study showed that regional inequality in Ukraine has a negative impact on economic growth. In addition, its character has changed significantly: from club groups (western, central, eastern, and southern groups of regions around the peripheral agglomeration centers), to the belts around the capital as a monocenter. This was due to the centrifugal movement of capital and labor migration as a result of the loss of institutional power by peripheral centers, the possibility of obtaining rent in a monocenter, proclaimed fiscal decentralization and imperfect regional policies that do not significantly affect economic growth.*

**Key words:** regional inequality in Ukraine, economic growth of regions, regional policy.

**Received: 18.09.20**



## **References**

1. Dunford, M. (2007). Regional development models. School of Social Sciences and Cultural Studies University of Sussex, Falmer, Brighton BN1 9QN [in English].
2. Gbohoui, W., Lam, W.R. & Lledo, V. (2019). The Great Divide: Regional Inequality and Fiscal Policy. IMF Working Paper. Retrieved from <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2019/WPIEA2019088.ashx> [in English].
3. Gluschenko, K. (2018). Measuring regional inequality: to weight or not to weight? Spatial Economic Analysis [in English].
4. Gurgul, H. & Lach, Ł. (2013). The impact of regional disparities on economic growth. MPRA Paper, 52258. Retrieved from <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/52258/> [in German].
5. Liao, F.H. & Wei, Y.D. (2016). Sixty Years of Regional Inequality in China: Trends, Scales and Mechanisms. Working Paper Series, 202. Rimisp, Santiago, Chile. Retrieved from [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1473279216202\\_FH\\_Liao\\_YD\\_Wei.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1473279216202_FH_Liao_YD_Wei.pdf) [in English].
6. Mapping patterns of regional inequality and change in Europe: The evolution of regional inequalities in Europe. Retrieved from <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5be048779&appId=PPGMS> [in English].
7. Márquez, M.A. & Lasarte-Navamuel, E. & Lufin, M. (2019). The role of neighborhood in the analysis of spatial economic inequality. Social Indicators Research, 141(1), 245–273 [in English].
8. Martin, P. (1999). Public policies, regional inequalities and growth. Journal of Public Economics, 73, 85–105 [in English].
9. Petrakos, G. & Rodríguez-Pose, A. & Rovolis, A. (2003). Growth, Integration and Regional Inequality in Europe. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/23730963> [in English].
10. Sitepu, H.R. & Darnius, O. & Tambunan, W.N. (2018). Regional income inequality model based on Theil index decomposition and weighted variance coefficient. Journal of Physics Conference Series, DOI: 10.1088/1742-6596/983/1/012111 [in English].
11. Spatial economic inequality. Social Indicators Research, 141(1), 245–273 [in English].

12. Sukkoo, K. (2008). Spatial Inequality and Economic Development: Theories, Facts, and Policies. Commission on Growth and Development. Working Paper, 16 [in English].

13. Yao, S. & Zhang, Z. (2002). Economic growth and diverging clubs: a case study of the Chinese regions. *Applied Economics Letters*, 833-836. Retrieved from <http://www.paper.edu.cn/scholar/showpdf/OUd2kNzIOTT0AxeQh> [in English].

14. Bel'kina, A.S. (2015). Social'no-jekonomicheskoe neravenstvo regionov Rossii: puti reshenija problemy [Socio-economic inequality of Russian regions: ways to solve the problem]. *Problemy sovremennoj jekonomiki – Problems of the modern economy*, 3 (55), 246-248 [in Russian].

15. Verlanov, Yu.Yu. & Netudykhata K.L. (2002). Mizhrehionalna dynamika v Ukraini: polityko-ekonomichni aspekt [Interregional dynamics in Ukraine: political and economic aspect]. *Naykovi pratsi. Ekonomichni nauky – Scientific works. Economic sciences*, 6, 116-124 [in Ukrainian].

16. Hrendash, T.Ie. (2012). Regional Disparities in Ukraine. Chornomorskyi derzhavnyi universytet imeni Petra Mohyly. *Naykovi pratsi. Ekonomika – Scientific works. Economy*, 177, (Vols. 189), 116-120 [in English].

17. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [State Statistics Service of Ukraine]. [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].

18. Informatsiia pro vykonannia pokaznykiv mizhbiudzhethnykh transfertiv (inshykh dotatsii ta subventsii) z Derzhavnogo biudzhetu Ukrainy mistsevym biudzhetam [Information on the implementation of inter-budget transfers (other grants and subventions) from the State Budget of Ukraine to local budgets]. [www.treasury.gov.ua](http://www.treasury.gov.ua). Retrieved from <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu> [in Ukrainian].

19. Kosenkova, T.V. (2018). Dominanty sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrainy [Dominants of socio-economic development of the regions of Ukraine.]. *Sotsialna ekonomika – Social economics*, 55, 26-36. Retrieved from [http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbu/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/se\\_2018\\_55\\_5.pdf](http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/se_2018_55_5.pdf) [in Ukrainian].

20. Makohon, Yu.V. Prychyny ta faktory ekonomichnoi kryzy 2013-2015 rr. v Ukraini v umovakh voienno-politychnoi kryzy na Skhodi [Causes and fac-

tors of the economic crisis of 2013-2015 in Ukraine in the context of the military-political crisis in the East]. *conf.management.fmm.kpi.ua*. Retrieved from <http://conf.management.fmm.kpi.ua/proc/article/view/65143> [in Ukrainian].

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

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

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

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

**E-mail: [yverlanov@gmail.com](mailto:yverlanov@gmail.com)**

УДК 911.375

DOI: 10.34132/pard2020.10.04

## МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ ЗДЕГРАДОВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ МІСТА ТА ЛОКАЛЬНИХ ПОТЕНЦІАЛІВ ДЛЯ ЇЇ РЕВІТАЛІЗАЦІЇ

*Горблюк С. А.*, канд. наук з держ. упр., Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

У статті обґрунтовано сутність здеградованої міської території, розглядаючи концентрацію на ній соціальних, економічних, просторових і екологічних негативних кризових явищ. Представлено матрицю визначення здеградованої міської території та локальних потенціалів для її відновлення як методичний інструмент політики ревіталізації міста. Вона дає змогу проаналізувати та оцінити розвиток чотирьох ключових сфер міста: спільнота, економіка, простір і довкілля. У роботі запропоновано індикатори внутрішніх і зовнішніх чинників, які дозволяють встановити здеградованість території міста. Доведено, що при визначенні зони ревіталізації у межах здеградованої міської території необхідно ідентифікувати локальні потенціали для її відновлення. При цьому, концентруючи ресурси на обмеженій території, суб'єктам міського врядування слід прагнути досягти мультиплікативного ефекту для сталого розвитку не лише здеградованої території, а й міста в цілому.

**Ключові слова:** місто, ревіталізація міста, здеградована територія, зона ревіталізації, локальні потенціали міста.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** На початку розроблення публічної політики ревіталізації міста ключове значення належить визначенню здеградованої міської території. Незважаючи на загальне розуміння цього явища, поняття деградації

території має досить складний характер. Для суб'єктів міського врядування у цій сфері важливо застосовувати дієву методику, що призведе до прийняття вдалих рішень стосовно того, яка міська територія перебуває у стані деградації та її причини. Разом з тим, ревіталізація zdegradovanoї території має відбуватися на основі локальних потенціалів, насамперед, поліпшуючи життя тих мешканців, які перебувають у скрутних умовах.

В Україні ще не існує поширеної практики визначення zdegradovanoї міської території, що загалом гальмує процеси ревіталізації міст. Не приділено цьому питанню уваги в «Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр.», затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Натомість успішне реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні має знайти своє продовження у розширенні спектру інноваційних інструментів регіональної та місцевої політики, у тому числі ревіталізації zdegradovaniх територій. У свою чергу останнє вимагає наукового обґрунтування методики її визначення та потенціалу для відновлення. У підсумку через активну політику ревіталізації міст можливо буде стримати міграцію міського економічно-активного населення, зменшити безробіття, суспільне виключення та подолати інші проблеми, які нині заважають сталому розвитку українських міст.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологічні засади управління містом розглядали в своїх працях вітчизняні науковці: М. Аверкіна, В. Бабаєв, О. Бобровська, О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, Н. Гринчук, І. Дегтярьова, О. Карий, В. Куйбіда, В. Мамонова, В. Наконечний, С. Саханенко та ін. Утім питання zdegradovanoї міських територій і їхньої ревіталізації залишаються не розкритими у вітчизняній науці державного управління та галузі знань “Публічне управління та адміністрування”. Натомість широкого висвітлення різних аспектів ревіталізації міст забезпечено вченими сусідньої Польщі. Серед них слід виділити: В. Ваньковіча, М. Брикса, І. Міронович, Т. Осовіча, А. Ядах-Сеполо, К Янаса, В. Ярчевського. Аналіз досліджень цих та інших

науковців із порушених питань засвідчує певне фокусування на соціальних чинниках, які призвели до zdegradovanosti території, а також здебільшого просторових інструментах ревіталізації міст. Поза належною увагою наукової спільноти залишається питання розроблення універсальної методики визначення zdegradovanoї міської території, заснованої на ідентифікації внутрішніх і зовнішніх чинників, локальних потенціалів для її ревіталізації, що безпосередньо формує цілі цієї роботи.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання)** – обґрунтувати сутність zdegradovanoї міської території та запропонувати методику її визначення, розглядаючи внутрішні і зовнішні чинники, а також локальні потенціали для ревіталізації міста.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ревіталізація міста стосується лише тих територій, які не функціонують належним чином, перебуваючи під впливом деградації. Визначення її рівня ґрунтується на оцінці функціонування системи життєдіяльності та розвитку міста в цілому, а також детальної діагностики розвитку окремих міських районів. Визначення zdegradovanoї міської території відбувається з урахуванням показників розвитку міста чи регіону. Зокрема деградація окреслюється шляхом порівняння значень розвитку окремої території міста із відповідними середніми значеннями міських чи регіональних показників. При такому підході можна оцінити проблеми та кризові явища, які виникають у місті в його територіальному розрізі, а також порівняти внутрішньоміський ступінь поширення деградації.

Польські науковці І. Міронович та Т. Осовіч виділили чотири типи деградації території [10]:

- матеріальна деградація (незадовільний стан будівель та низьке технічне оснащення інфраструктури);
- функціональна деградація (порушення функціонування системи життєзабезпечення території, погіршення якості господарської діяльності);
- моральна деградація (негативний образ території у сприйнятті її мешканцями та прилеглими інституціями);

- просторова деградація (занепад або відсутність необхідних об'єктів у просторовій структурі території, наприклад публічних просторів і зелених зон).

При цьому слід розуміти тісний взаємозв'язок між наведеними типами деградації міської території. Так, матеріальна деградація впливає на сприйняття території, тим самим поглиблює моральну деградацію. Існують спільні причини виникнення функціональної та просторової деградації території. Матеріальна і функціональна деградації мають здебільшого економічні наслідки, моральна – соціальні наслідки, а просторова у значній мірі призводить до екологічних наслідків занепаду міської території.

У свою чергу польський урбаніст В. Ванькович зазначає про три види деградації території, залежно від їхньої сфери впливу [11]:

- просторова деградація (погіршення стану будівель та технічної інфраструктури призводить до створення зони соціального відчуження);

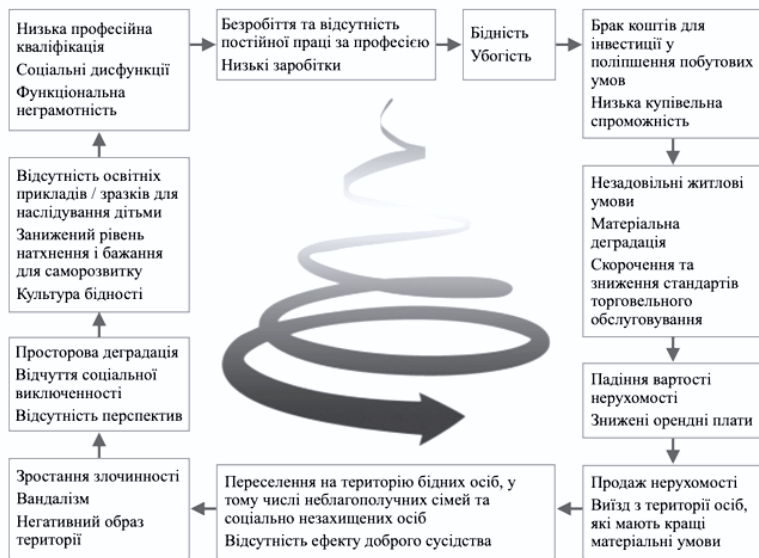
- соціальна деградація (маргіналізація та відторгнення локальної спільноти в нездеградованому просторі);

- просторова та соціальна деградації, які відбуваються одночасно.

Створення кризових зон характеризується певною логікою, відомою як «спіраль деградації» [5]. Найчастіше це починається зі змін у локальній економіці (наприклад, зупинення роботи великого підприємства в результаті зміни кон'юнктури ринку чи появи нових технологій). Мешканці, як правило з вищими матеріальними стандартами, залишають цю територію у пошуках нової роботи. Разом із відтоком населення на zdegradovanoї території знижується ділова активність у сфері торгівлі та послуг, падають ринкові ціни на нерухомість, існуючі будівлі повільно погіршуються, а активність локальної спільноти починає знижуватися. Незадовільне відчуття цінності території сприяє припливу людей із маргінальних верств населення, зростанню злочинності, вандалізму і, як наслідок, посиленню інших кризових явищ [8].

Процес ревіталізації міста, передусім, спрямований на протидію соціальним чинникам деградації території, адже в центрі відповідної

політики мають перебувати мешканці zdeградованої міської території, їхні проблеми. Соціальний занепад тісно пов'язаний з процесами депривації. Загалом це поняття стосується як окремих осіб чи соціальних груп, так і певної території. У випадку людей депривація є станом обмеженої здатності задовольняти соціальні потреби (особливо з точки зору житлових умов і рівня життя, зайнятості та доступу до різних видів послуг, включаючи освіту, культуру, охорону здоров'я тощо) [7, с. 69]. Соціальна депривація є просторовим явищем, оскільки концентрується на певній міській території. Як правило, вона поглиблюється, набираючи обертів, рухаючись за умовною спіраллю (рис.1).



**Рис. 1.** Механізм дії деприваційної спіралі щодо деградації території [7, с.91]

Таким чином, на zdeградованій території спостерігається множинність пов'язаних та взаємообумовлених депривацій (безробіття, бідність, низький рівень послуг, злочинність, сегрегація тощо). З точки зору просторової концентрації це призводить



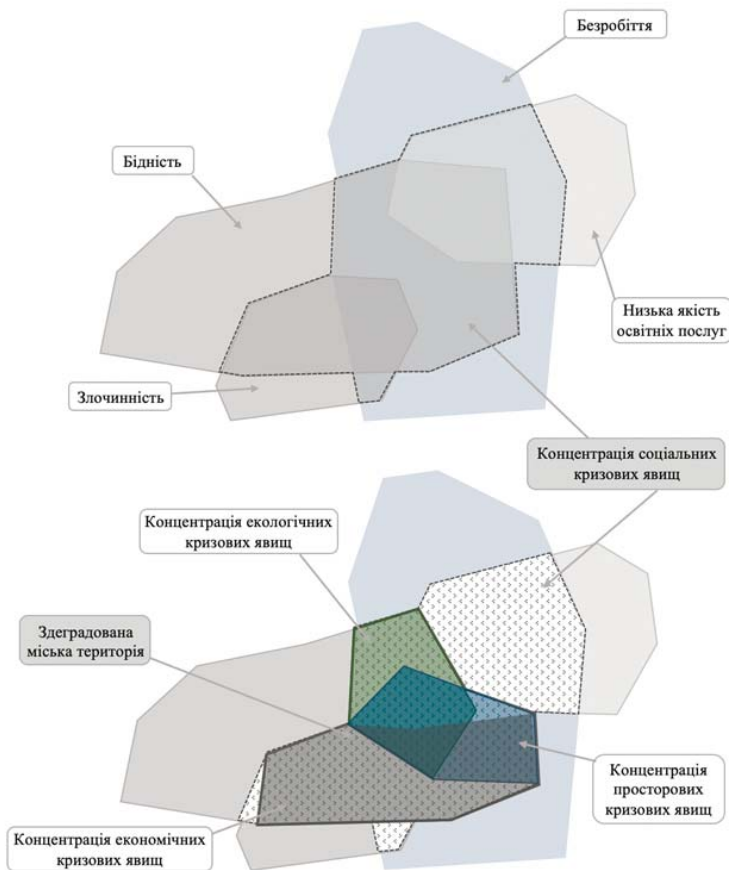
до їхнього взаємного посилення [1]. Тим самим багаторазова депривація спричиняє більш серйозні наслідки для території, ніж це могло б бути в результаті індивідуальних впливів [2]. З часом масштаби кризових явищ зростають, множинна депривація поглиблюється, формуючи негативні закономірності розвитку для наступних поколінь.

Негативні соціальні явища є ключовими елементами при діагностиці zdegradovanoї території. Політика ревіталізації міста спрямована на розвиток соціального капіталу та протидію соціальній ізоляції, яка проявляється у високих показниках бідності, рівня безробіття й злочинності, незадовільної якості та доступності публічних послуг тощо. Дослідження цих категорій дозволяє визначити територію концентрації негативних соціальних проблем. Проте для визначення zdegradovanoї території міста це є необхідною, але не єдиною умовою. Окрім негативних соціальних явищ також мають бути ідентифіковані на міській території кризові явища економічного, екологічного та просторового характерів. Zdegradovana міська територія включає в себе місця концентрації усіх цих проблем (рис. 2).

На практиці слід вважати zdegradovanoю міську територію, на якій діагностовано поєднання соціальних та інших кризових явищ. До них можуть належати:

- негативні економічні явища, які характеризуються низьким рівнем підприємництва та ділової активності, занепадом місцевої економіки, а також погіршенням інвестиційної привабливості території;
- негативні екологічні явища, визначені на основі перевищення стандартів якості навколишнього середовища, наявності несанкціонованих звалищ відходів, відсутності зелених насаджень тощо;
- негативні просторові явища, спричинені незадовільним станом об'єктів житлового фонду та технічної інфраструктури, громадського транспорту, прорахунками у містобудівному плануванні, відсутністю публічних просторів та ін.

Найчастіше проблема деградації сприймається на основі спостережень і так званих «поверхневих переконань». Мешканці



**Рис. 2.** Окреслення zdegradovanoї міської території з огляду на концентрацію соціальних, екологічних, економічних та просторових кризових явищ (авторська розробка).

міста легко виявляють «несприятливі райони» з негативним іміджем, який підтримується місцевими засобами масової інформації. Загальне окреслення проблемних районів міста зазвичай є виправданим, проте воно може бути й значно перебільшеним. Іноді це лише шкідливі стереотипи, які неможливо підтвердити насправді [4].

Тому при розробленні політики ревіталізації міста органи публічного управління повинні керуватися детальною діагностикою соціальних, економічних, просторових і екологічних кризових явищ розвитку територій міста. Визначення zdegradovanoї міської території та зони ревіталізації повинно бути обґрунтоване кількісними даними, доповненими результатами якісних досліджень [6, с. 13-19].

На рис. 3. представлена матриця внутрішніх і зовнішніх чинників визначення zdegradovanoї міської території та локальних потенціалів для її ревіталізації.

Для визначення zdegradovanoї міської території слід проводити діагностику чотирьох ключових сфер розвитку міста:

- спільнота (рівень розвитку соціального капіталу);
- економіка (рівень ділової активності);
- простір (стан функціонування інфраструктури);
- довкілля (стан навколишнього середовища).

У розрізі цих сфер необхідно проаналізувати внутрішні та зовнішні чинники, які спричинили до концентрації кризових явищ у місті. До внутрішніх належать чинники, які дають змогу описати фактичне становище на окремій міській території, а до зовнішніх – чинники, які пояснюють слабкі сторони та прорахунки міської політики, що призвели до деградації території. Натомість при виробленні політики ревіталізації міста варто опиратися на локальні потенціали відновлення території. Лише в разі їхнього виявлення є можливим формування відповідної публічної політики.

Кожен з цих напрямів потребує кількісного та якісного вимірювання. Нижче представлено переліки основних індикаторів деградації території за визначеними об'єктами публічного впливу, зокрема: внутрішні чинники (табл. 1), зовнішні чинники (табл. 2), а також індикатори локальних потенціалів ревіталізації zdegradovanoї міської території (табл. 3). Утім сукупність запропонованих індикаторів не є вичерпною. Вона може бути розширена з метою більш детального розкриття окремих аспектів функціонування міста.

| Зовнішні чинники    |  | Внутрішні чинники   |  | Зовнішні чинники   |                     |
|---------------------|--|---|--|--|---------------------|
|                     | Залучення громадянськості до врядування. Публічні послуги. Бюджетне фінансування соціальної сфери. Міграція. | Приріст та структура населення. Бідність. Доходи. Тривалість життя. Безробіття. Рівень освіти. Злочинність. | Забезпеченість житловою площею, торгівлею і послугами. Стан житлового фонду, технічної інфраструктури. | Просторове планування. Управління комунальною власністю. Транспортне сполучення. інвестиції.                 |                     |
| Локальні потенціали | Активність мешканців та громадських організацій. Соціальна інфраструктура. Соціальний і людський капітали.   | СПІЛЬНОТА   | ПРОСТІР  | Імідж території. Публічні простори. Об'єкти історико-культурної спадщини. Безпека в громадських місцях.      | Локальні потенціали |
|                     | Локалізація природних ресурсів. Інвестиційна привабливість. Публічно-приватне партнерство. Самозайнятість.   | ЕКОНОМІКА   | ДОВКІЛЛЯ   | Зелені зони. Споживання енергії. Стратегічна екологічна оцінка проєктів і програм. Просвітницька діяльність. |                     |
|                     | Умови для функціонування підприємництва. Капітальні інвестиції. Кооперація. Промоційна діяльність.           | Підприємництво. Робочі місця. Види економічної діяльності. Продуктивність праці. Середня заробітна плата.   | Якість повітря, води, ґрунтів. Рівень шуму. Озеленення території. Поводження з побутовими відходами.   | Фінансування екологічних ініціатив, енергозбереження. Підтримка альтернативної енергетики.                   |                     |
| Зовнішні чинники    |  | Внутрішні чинники   |  | Зовнішні чинники   |                     |

**Рис. 3.** Матриця визначення zdegradovanoї міської території та потенціалу для її ревіталізації (розробка автора)

Таблиця 1

**Індикатори деградації території міста (внутрішні чинники)**

| Об'єкт публічно-управлінського впливу | Індикатори   |
|---------------------------------------|--|
| Спільнота                             | <p>Природний приріст населення<br/>Вікова та професійна структура населення<br/>Середня тривалість життя населення<br/>Кількість осіб із соціальними хворобами на 1000 мешканців<br/>Середній рівень доходів індивідуальних домогосподарств<br/>Кількість довготривалих безробітних на 1000 мешканців<br/>Кількість осіб, які отримують виплати соціальної допомоги на 1000 мешканців<br/>Кількість злочинів, правопорушень, випадків домашнього насилля на 1000 мешканців<br/>Кількість випускників, які не склали зовнішнє незалежне оцінювання на 100 випускників<br/>Середній бал документів про базову середню освіту</p> |
| Економіка                             | <p>Кількість суб'єктів підприємництва на 1000 мешканців<br/>Співвідношення кількості нових зареєстрованих суб'єктів підприємництва до знятих з реєстрації<br/>Співвідношення кількості створених нових робочих місць до ліквідованих<br/>Рівень продуктивності праці<br/>Темп зростання обсягів реалізованої продукції за видами економічної діяльності<br/>Рівень та співвідношення середньої заробітної плати штатних працівників жінок та чоловіків</p>   |
| Простір                               | <p>Середня забезпеченість житловою площею на одну особу<br/>Рівень забезпеченості населення торгівлею і побутовими послугами<br/>Питома вага будівель, які мають незадовільні естетичні та санітарні умови, до загальної кількості<br/>Рівень енергоефективності житлового фонду<br/>Протяжність вуличного дорожнього покриття, освітлення</p>   |

продовження таблиці 1

|          |   |
|----------|---|
| Довкілля | Якість атмосферного повітря<br>Якість та доступність питної води<br>Рівень шуму<br>Обсяг скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти<br>Вміст забруднюючих речовин у ґрунті<br>Рівень озеленення території<br>Рівень охоплення населення послугою з вивезення ТПВ<br>Кількість стихійних звалищ відходів |
|----------|---|

Діагностика внутрішніх чинників деградації міської території включає аналіз соціальних проблем (бідність, безробіття, низькі доходи та тривалість життя, незадовільні рівні освіти й охорони здоров'я, злочинність тощо); економічних проблем (занепад підприємництва, негативне співвідношення створених та ліквідованих робочих місць, низькі продуктивність праці та рівень середньої заробітної плати); просторові проблеми (незадовільні житлові умови, низька забезпеченість населення торгівлею та послугами, деградація технічної інфраструктури); екологічних проблем (незадовільна якість атмосферного повітря, питної води, ґрунтів, низький рівень озеленення території та наявність стихійних звалищ відходів).

Діагностика зовнішніх чинників деградації міської території ґрунтується на індикаторах оцінювання рівня управління містом та відповідних умов забезпечення життєдіяльності території. До них відносяться питання міграції, доступності та якості публічних послуг, рівня бюджетного фінансування об'єктів соціальної та технічної інфраструктури, зовнішнього інвестування підприємництва, налагоджених зв'язків у суспільстві та бізнесі, просторового планування, рівня транспортного та дорожнього сполучення окремої території з рештою міста, підтримки з місцевого бюджету екологічних проєктів тощо.

Таблиця 2

**Індикатори деградації території міста (зовнішні чинники)**

| Об'єкт публічно-управлінського впливу | Індикатори  |
|---------------------------------------|---|
| Спільнота                             | Доступність і якість публічних послуг у соціальній сфері<br>Обсяг бюджетних інвестицій на соціальні проекти<br>Рівень участі населення у партисипативному бюджетуванні<br>Кількість реалізованих місцевих ініціатив за підтримки міських органів влади та бізнесу<br>Рівень внутрішньої і зовнішньої міграції<br>Рівень фінансування об'єктів бюджетної сфери   |
| Економіка                             | Обсяг фінансової підтримки з місцевого бюджету проектів суб'єктів малого підприємництва<br>Обсяги капітальних інвестицій за видами економічної діяльності<br>Кількість налагоджених коопераційних зв'язків у бізнесі<br>Кількість проведених форумів, виставок, ярмарків, на яких позиціонувалася місцева продукція   |
| Простір                               | Якість просторового планування, адміністративних послуг<br>Кількість об'єктів комунальної інфраструктури, на яких проведені капітальні ремонти та/або реконструкція<br>Рівень транспортного та дорожнього сполучення<br>Обсяг коштів, спрямований на відновлення, збереження та розвиток об'єктів історико-культурної спадщини<br>Питома вага коштів місцевого бюджету, спрямована на благоустрій території |

продовження таблиці 2

|          |   |
|----------|---|
| Довкілля | Обсяг фінансової підтримки з місцевого бюджету проєктів громадських екологічних ініціатив<br>Обсяг інвестицій, залучених у сферу поводження з побутовими відходами<br>Кількість об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, які отримали фінансову підтримку з місцевого бюджету на впровадження енергоефективних заходів<br>Обсяг бюджетних коштів, спрямований на підтримку розвитку альтернативної енергетики |
|----------|---|

Таблиця 3

### Індикатори локальних потенціалів ревіталізації zdegradovanoї міської території

| Об'єкт публічно-управлінського впливу | Індикатори  |
|---------------------------------------|---|
| Спільнота                             | Кількість активних громадян і громадських організацій, які беруть участь у суспільному житті<br>Кількість зареєстрованих громадських організацій на 1000 мешканців<br>Кількість та рівень оснащення об'єктів соціальної інфраструктури (загальноосвітні й дошкільні навчальні заклади, лікарні, спортивні майданчики тощо)<br>Рівень довіри всередині населення та до публічних інституцій<br>Явка на місцевих виборах<br>Питома вага населення із вищою та професійно-технічною освітою<br>Кількість осіб, які продовжують здобувати вищу та професійно-технічну освіту після закінчення школи, на 100 випускників |



продовження таблиці 3

|           |  |
|-----------|--|
| Економіка | Рівень локалізації на території природних ресурсів<br>Кількість інвестиційно-привабливих об'єктів<br>Рівень публічно-приватного партнерства в економіці<br>Кількість самозайнятих осіб на 1000 мешканців<br>Кількість об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва<br>Кількість реалізованих проєктів у сфері креативних індустрій<br>Обсяг податкових надходжень від суб'єктів господарювання території |
| Простір   | Рівень сприйняття та іміджу території<br>Кількість публічних просторів і рекреаційних зон<br>Кількість об'єктів історико-культурної спадщини<br>Питома вага загальної житлової площі, обладнаної водопроводом, каналізацією, опаленням, газом, гарячим водопостачанням<br>Рівень забезпечення безпеки на вулицях, дорогах та у громадських місцях  |
| Довкілля  | Площа зелених зон<br>Питома вага споживання альтернативної енергії в загальному енергобалансі<br>Кількість ліквідованих несанкціонованих сміттєзвалищ<br>Міські програми та плани щодо яких проведено стратегічну екологічну оцінку<br>Кількість просвітницьких заходів з питань охорони довкілля  |

Після визначення zdegradovanoї міської території, базуючись на внутрішніх та зовнішніх чинниках, необхідно діагностувати локальні потенціали ревіталізації стосовно спільноти, економіки, простору та екології. Потенціал спільноти полягає у активності громадян і громадських організацій, мешканців з вищою освітою та її здобувачів, стану об'єктів соціальної інфраструктури тощо. Економічний потенціал zdegradovanoї міської території залежить від рівня локалізації на ній природних ресурсів, наявності інвестиційно-привабливих об'єктів, можливостей для розвитку підприємництва, публічно-приватного партнерства. Рівень

сприйняття території, публічні простори, об'єкти історико-культурної спадщини, стан житлового фонду, безпека на вулицях й у громадських місцях характеризують просторовий потенціал території. У сфері довкілля варто звернути увагу на площу зелених зон, питому вагу споживання альтернативної енергії в загальному енергобалансі, поводження з побутовими відходами, досвід упровадження стратегічної екологічної оцінки та просвітницьких заходів. При цьому цілі ревіталізації міста спонукають до пошуку синергії між природними процесами та діяльністю людей, які хочуть змінити цей простір [9].

Здеградована територія може охоплювати навіть значну територію міста за умови концентрації різних негативних соціальних, економічних, просторових і екологічних явищ. Утім дослідження свідчать, що охоплення занадто великої міської території заходами ревіталізації знижує їхню ефективність, оскільки надто розпорошує ресурси [3, с. 21-28]. Зона ревіталізації має стосуватися тієї zdeградованої міської території, на якій локальні потенціали відновлення можуть забезпечити швидкий вихід території із кризи та передумови для її сталого розвитку. При розробленні матриці визначення zdeградованої міської території та потенціалу для її ревіталізації важливим є кожен елемент. Проте локальні потенціали соціального, економічного, просторового та екологічного спрямування можуть мати вирішальний вплив на масштаби ревіталізації. Разом з тим, світова практика свідчить про необхідність залучення фінансових та інших ресурсів усього міста, а також із зовнішніх джерел на цілі ревіталізації, що в підсумку є запорукою реалізації більш успішної міської політики.

**Висновки.** Отже, zdeградована міська територія – це територія міста, яка перебуває у кризовому стані через концентрацію на ній соціальних, економічних, просторових і екологічних негативних явищ. У процесі діагностики zdeградованої території слід, насамперед, окреслити територію концентрації негативних соціальних проблем, при цьому звернути увагу на дію деприваційної спіралі, наслідком якої є погіршена здатність мешканців задовольняти свої соціальні потреби. Доведено, що до соціального занепаду території

міста призводять економічні, просторові чи екологічні причини. Їхнє встановлення дає змогу засвідчитись у деградації міської території та, в підсумку, визначити її площу.

З цією метою у роботі представлена матриця визначення zdegradovanoї міської території та локальних потенціалів для її відновлення як методичний інструмент політики ревіталізації міста. Матриця передбачає аналіз та оцінку індикаторів розвитку чотирьох ключових сфер міста: спільнота (соціальний капітал), економіка (ділова активність), простір (інфраструктура) та довкілля (природокористування). За кожною з них діагностуються:

1) внутрішні чинники деградації міської території (бідність, безробіття, незадовільний рівень життя, у тому числі житлові умови; недостатній рівень освіти та медицини, злочинність, низький ділова активність і продуктивність праці, деградація технічної інфраструктури, екологічні проблеми тощо);

2) зовнішні чинники деградації міської території (неефективна міська політика територіального розвитку, низька якість та доступність публічних послуг, недостатній рівень бюджетного фінансування соціальної та технічної інфраструктури, зовнішнього інвестування підприємництва, відсутня фінансова підтримка проєктів природокористування та ін.);

3) локальні потенціали для ревіталізації zdegradovanoї території (активність громадян і громадських організацій, рівень людського та соціального капіталів; локалізація ресурсів на території, інвестиційно-привабливі об'єкти, зокрема історико-культурної спадщини; публічні простори, зелені зони тощо).

При визначенні зони ревіталізації у межах zdegradovanoї міської території необхідно чітко усвідомити за рахунок яких ендогенних чинників, що відображають потенціал zdegradovanoї території, вдасться забезпечити її відродження, поліпшуючи при цьому внутрішнє становище і зовнішні умови. Розмежування zdegradovanoї території і зони ревіталізації має відбуватися на основі можливої концентрації ресурсів та синергії дій. Таким чином суб'єктам міського врядування слід прагнути досягти мультиплікативного ефекту для сталого розвитку не лише zdegradovanoї території, а й міста в цілому.



2) *external factors of urban degradation (inefficient urban policy of territorial development, low quality and availability of public services, insufficient level of budget funding for social and technical infrastructure, foreign investment in entrepreneurship, lack of financial support for nature projects, etc.);*

3) *local potentials for revitalization of degraded territory (activity of citizens and public organizations, level of human and social capital; localization of resources on the territory, investment-attractive objects, in particular historical and cultural heritage; public spaces, green zones, etc.).*

*It is proved that when determining the revitalization zone within the degraded urban area, it is necessary to clearly understand due to which endogenous factors it will be possible to ensure its revival. The differentiation of the degraded area and the revitalization zone should be based on the possible concentration of resources and synergy of actions.*

**Keywords:** *city, urban revitalization, degraded territory, revitalization zone, local potentials of city.*

**Received: 20.09.20**

## **References**

1. Cullingworth, J.B. (2012). Problems of an Urban Society: The social framework of planning. Routledge [in English].
2. Donnison, D. (1974). Policies for priority areas. *Journal of Social Policy*, 3(2), 127-135 [in English].
3. Franke, T., Strauss, W.C.H., Reimann, B., & Beckmann, K.J. (2007). Integrated Urban Development – A Prerequisite for Urban Sustainability in Europe. German Institute of Urban Affairs, Berlin [in English].
4. Herbert, D.T. (1982). The geography of urban crime. London: Longman [in English].
5. Herbst, K. (2008). Społeczny sens rewitalizacji. Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa [in Polish].
6. Jadach-Sepioło, A., Jeżak, J., & Kłosowski, W. (2015). Od obszaru

zdegradowanego do obszaru rewitalizacji. Instytut Rozwoju Miast na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa [in Polish].

7. Janas, K., Jarczewski, W., & Wańkowicz, W. (2010). Model rewitalizacji miast. Kraków: Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, 164 [in Polish].

8. Majorek, A. (2018). Wykorzystanie technik GIS do wyznaczania obszarów kryzysowych na przykładzie miasta Żywiec. *Space–Society–Economy*, (24), 45-57 [in Polish].

9. Minot, D. (2001). Le projet de territoire. Elaboration et conduite partagées d'un projet de territoire. Bergerie Nationale [in French].

10. Mironowicz, I., & Ossowicz, T. (2005). Metodologia badania degradacji obszarów o funkcjach metropolitalnych. *Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, 223 [in Polish].

11. Wańkowicz, W. (2011). Rewitalizacja i planowanie przestrzenne stref społecznie wykluczonych. *Poradnik*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków [in Polish].

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

**Горблюк Сергій Анатолійович:** Національна академія державного управління при Президентові України, вул. А. Цедіка, 20, м. Київ, 03057, Україна.

**Serhii Horbliuk:** National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-5031-2497**

**E-mail: s.horbliuk@academy.gov.ua**

"This research was supported by the International Visegrad Fund within the scope of the Visegrad Scholarship Program in the academic year 2020/2021, Slovak Republic".



спеціальну підготовку, якщо керівник усвідомлює відповідальність за свій колектив, за доручену справу та відповідальність перед суспільством.

Існує необхідність відбору з числа державних службовців на керівні посади людей здатних до лідерства, чи в силу вроджених якостей, чи набутих в процесі тривалої роботи у владних інституціях. Це потрібно для розвитку професіоналізації державної служби в Україні. Але, на жаль, цього майже не відбувається. С кожним роком ми втрачаємо компетентних професіоналів, здатних вивести країну із економічної, соціальної, політичної кризи.

**Ключові слова:** лідерство, керівник-лідер, професіоналізація, компетентність, відбір посадовців.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Якість державного управління завжди залежала, залежить і буде залежати від професіональної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. На теперішній час науковці багато уваги приділяють особливостям взаємодії «керівник-співробітники», особливо проявам такого феномену як лідерство. Ефективність роботи будь-якої державної установи, особливо органів державної влади і місцевого самоврядування залежить від результативності, мотивації співробітників, а як їх спонукати до отримання найкращого результату – найактуальніші питання, які постають перед керівниками державних установ та співробітниками що працюють у цих установах.

Досвід роботи в органах державної влади і виборчих органах дає можливість стверджувати, що як такого лідерства в повному розумінні трактування цього феномену в державному управлінні не існує.

Які перешкоди існують для розвитку лідерства на державній службі і в органах місцевого самоврядування:

- перш за все радянська модель управління, за якої кожний державний службовець є виконавцем від якого залежить тільки своєчасне виконання своїх службових обов'язків (доручили-зробив);
- постійна зміна діючого законодавства. Приходи до



влади нових Президентів докорінно змінюють склад державних службовців, особливо категорії А, ті, в свою чергу, змінюють службовців категорії Б;

- посадові інструкції, робота посадовців за якими не дає змоги проявляти здатність державного службовця до самореалізації, в повній мірі розкрити свої можливості до лідерства;

- відсутність ділової комунікації між керівниками і підлеглими. Багато керівників не зацікавлені у розвитку своїх співробітників;

- обрання за «прозорим» конкурсом на керівні посади в органи державної влади людей з «вулиці», які жодного дня не працювали на державній службі чи в органах місцевого самоврядування і відразу ототожнюють свою посаду як лідер колективну, але, слід розуміти, якщо ти прийшов керувати новою групою людей — ти починаєш все спочатку. Одна справа отримати керівну посаду, інша — заслужити у своїх підлеглих довіру, побудувати довірливі відносини і отримати можливість керувати колективом. При цьому самому потрібно цілеспрямовано, продуктивно працювати, стати керівником команди, вміти згуртувати людей, пропонувати нові ідеї.

Завдання керівника державної установи в умовах невизначеності, в умовах коли неможливо щось планувати на найближчу перспективу, створити такий морально-психологічний клімат у колективі де людина була б задоволена роботою, могла займатися саморозвитком і досягала своїх цілей. Але, нажаль, у більшості випадків на державній службі панує ідеологія знецінення людини, знецінення професіоналів. На державну службу беруть людей за партійною ознакою, за квотним принципом, людей, яким довіряє вище керівництво. Багато розмов та дискусій нині точиться у наукових кулуарах, але ґрунтовних досліджень в цьому напрямі як не було так і немає, непоправної шкоди державній службі нанесла так звана люстрація із запровадженням у 2014 році Закону України «Про очищення влади». Тисячі професіоналів, які сумлінно працювали на державу, були змушені піти. Ні політичної, ні юридичної відповідальності за нанесення шкоди державному управлінню ніхто не поніс.

Наш досвід свідчить, що якщо б була передбачувана ситуація хоча б на п'ять років, то частина державних службовців та працюючих в органах місцевого самоврядування змогли застосувати елементи формального лідерства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проведений аналіз наукових досліджень, що стосується лідерства в державному управлінні досить таки великий. Питання пов'язані з вітчизняною тематикою висвітлені у роботах О. Руденко, Л. Столяр (лідерство у державному управлінні); І. Грищенко, Л. Акімової, С. Калашнікової, (підготовка управлінців-лідерів), В. Гошовської, В. Бебіка, М. Гаврилюка, Л. Приходченко, В. Ліпінцева.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Враховуючи наукові розробки та публікації, слід зазначити, що проблемним питанням залишається формування сучасного лідера, розвиток у нього необхідних знань, умінь, розвинення лідерських якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що зумовлює подальші дослідження цієї проблематики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За сучасних умов децентралізації є нагальна потреба в певному переформатуванні всієї системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні, вимагає впровадження в діяльність цих органів нових методів управління заснованих на лідерстві. Законодавством не закріплені вимоги до професійно-психологічних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України, що призводить до того, що ключові суб'єкти державного управління та місцевого самоврядування, які мають поєднувати в собі якості керівника і лідера, у більшості випадків не готові до лідерства: не мають відповідних знань та вмінь щодо його формування й розвитку.

Саме лідерство як феномен управління групою, при правильному його застосуванні, може забезпечити результативність та спрямованість на досягнення спільних цілей. Тому державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані постійно розвивати й удосконалювати свою лідерську компетентність. Саме вона допоможе їм стати реальними лідерами не лише для свого

підлеглого колективу як творчої команди, а й для жителів громади — своїх надійних союзників та партнерів, зацікавлених у щоденній співпраці щодо вирішення їх нагальних проблем.

Уряд України продовжує модернізувати свій підхід до управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з метою приведення їх у відповідність до принципів та стандартів Європейського Союзу та євроатлантичної спільноти. Один з ключових аспектів цієї модернізації стосується розвитку лідерів – керівників усіх рівнів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, й особливо – вищого корпусу, які повинні бути спроможними та відповідальними за впровадження змін в процесі реформування державного управління. Керівники на державній службі та в органах місцевого самоврядування мають відігравати провідну роль під час реформ, бути її провідниками, лідерами. Якість лідерства є фундаментом для подальшого успіху. Якщо керівники не приділятимуть належної уваги реформі, то таке ж ставлення до неї буде і у політиків, громадськості [1].

Важливим завданням у сфері здійснення системних реформ державної служби має бути розмежування посад на політичні та адміністративні, такі зміни призведуть до подальшого розвитку професійної, етичної та політично виваженої державної служби. Набір лідерських компетенцій має забезпечити різницю між вище зазначеними посадами через визначення очікуваних вимог які висуваються до державних службовців – тобто тих, хто обіймає адміністративні посади. Надзвичайно важливо, щоб керівники на державних посадах володіли низкою вмінь та навичок за для підтримки та подальшого розвитку інституту державної служби. Реалізація системних якостей які спонукають до лідерства є неодмінною умовою та важливою запорукою подальшого розвитку вітчизняної державної служби.

Протягом останніх років опубліковано низку робіт вітчизняних вчених та фахівців з проблематики місцевого самоврядування та лідерства. У теорії державного управління термін «лідерство» розглядається як управлінські взаємовідносини між керівником

і підлеглими, засновані на ефективному поєднанні різних джерел влади і спрямовані на спонукання людей працювати на досягнення поставлених цілей [3; 4].

У своїх дефініціях лідерства багато авторів намагались чітко сформулювати той особливий компонент, який вносить сам лідер. Д. Катц та Р. Кан розглядають лідерство як «елемент, який справляє вплив і проявляється незалежно від механічного виконання повсякденних доручень» [5].

Р. Кричевський сприймає лідерство через вплив стосунків у процесі взаємодії, що ґрунтуються на особистісних характеристиках, де простежується факт домінування і підкорення [6, с. 303].

Відповідно до Енциклопедичного словника з державного управління, лідерство включає в себе поняття «керівник-лідер», «державний службовець-лідер». Ці феномени, а саме керівник і лідер, у результаті розвитку публічно-управлінської діяльності постійно піддаються процесу синтезування. На думку дослідників С. Гайдученко та С. Чернова, на попередніх етапах ключова управлінська проблема полягала у встановленні конструктивного співробітництва між офіційними керівниками, з одного боку, і лідерами робочих груп та трудових колективів – з іншого, а нині в діяльності успішного управлінця стає нормою суміщення функцій керівника з роллю лідера. Дедалі, поняття «керівництво» поступово замінюється поняттям «лідерство», оскільки реальне й ефективне управління організацією забезпечується не стільки авторитетом посади, скільки авторитетом особистості керівника, його лідерськими здібностями [7].

О. Віханський доводить, що «лідерство – це специфічний тип відносин управління, заснований на соціальному впливі, а точніше взаємодії в організації. Він розглядає лідерство як тип управлінської взаємодії (між лідером і послідовниками), заснований на найбільш ефективному для даної ситуації поєднанні різних джерел влади і направлений на спонукання людей до досягнення загальних цілей» [8, с. 387].

М. Альберт, Л. Едінгер, М. Мескон, Ф. Хедоурі розуміють «лідерство як вплив на інших людей». Зазначені автори визначають

такі вимоги впливу: «1) повинен бути постійним; 2) вплив лідера має ґрунтуватися не на безпосередньому використанні сили, а на авторитеті або визнанні правомірності керівництва; 3) керівництво лідера має поширюватися на весь колектив (організацію); 4) лідер повинен мати явний пріоритет у впливі. Таким чином вони наполягають на визнанні формального управлінського статусу лідера» [9, с. 43].

Для більш детального розуміння визначення поняття лідерства від зарубіжних та вітчизняних науковців розглянемо табл. 1.

Таблиця. 1

**Значення лідерства від різних авторів**

| Автор визначення | Сутність визначення  |
|------------------|--|
| Р. Такер         | «щось значно більше, ніж прийняття управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти свою роль в тому чи іншому процесі» [10]                |
| Р. Кричевський   | «вплив стосунків у процесі взаємодії, що ґрунтуються на особистісних характеристиках, де простежується факт домінування і підкорення» [6]                                  |
| В. Шатун         | «мистецтво впливу на людей, прагнення надихнути їх на те, щоб вони за власним бажанням прагнули досягнути цілей» [11]  |
| Д. Ольшанський   | «специфічний феномен, який виникає при взаємодії лідера і ведених ним осіб, на стику двох проблем: психології окремої особистості і психології груп, малих і великих» [12] |
| Р. Мертон        | «лідерство як міжособистісні відносини, що існують між співробітниками, які виконують роботу не тому, що вони зобов'язані, а тому, що вони хочуть її виконувати» [13]      |
| Г. Ашин          | «здатність впливати на людей швидше емоційними закликами, ніж використанням авторитету» [14]   |

продовження таблиці 1

|   |   |
|---|---|
| Т. Пітерс                                   | «мистецтво, а не наука. Лідерство – це таємниця людської душі. Лідерства – спрямовуюча діяльність» [15]   |
| Ф. Енан                                     | «процес прямої взаємодії, результатом якої є вплив індивіда за допомогою мови на поведінку інших, що спонукає їх до досягнення певної мети» [16]  |
| О. Дармограй                                | «реалізація оптимальної, у деякому змісті системи внутрігрупової взаємодії, спрямованої на досягнення загальногрупових цілей» [17]  |
| Л. Сергєєва,<br>В.Кондратьєва,<br>М. Хромей | «істотна складова частина діяльності менеджера, пов'язана з цілеспрямованим впливом на поведінку окремих осіб чи робочої групи; інструментами такого впливу виступають навички спілкування й особистісні якості менеджера, які відповідають зовнішнім і внутрішнім потребам групи» [18] |
| С. Лозниця                                  | «здатність впливати на індивідуумів і групи людей, щоб спонукати їх працювати для досягнення цілей» [19]  |
| Р. Кричевський                              | «вплив стосунків у процесі взаємодії, що ґрунтуються на особистісних характеристиках, де простежується факт домінування і підкорення» [20]  |
| Р. Дафт                                     | «взаємовідносини між лідером і членами групи, які чинять вплив один на одного й спільно прагнуть до реальних змін і досягнення результатів, що відображають загальні цілі» [21]   |

Джерело розробки авторів. Американський вчений П. Друкер вважає, що керівником-лідером можна вважати такого керівника, який має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідуєть за ним із великим бажанням і вірою в нього. Люди ідуть за таким керівником за власним бажанням, а не тільки через те, що той є керівником. Успішний лідер, на думку П. Друкера, «не завжди є тією

особистістю, яку всі люблять або якою захоплюються. Лідерство не означає популярності. Лідерство, вважає вчений, то в першу чергу результати дій, які для всіх відкриті. Саме вони демонструють іншим приклад. Лідерство не виникає з посади, привілеїв, титулів чи грошей. Лідерство – то велика відповідальність» [2].

Ю. Платонов зазначає, що «феномен лідерства, відносини лідерства виникають завжди, коли групі людей доводиться вирішувати проблеми, які зачіпають інтереси всіх або більшості членів групи. Найбільш помітними лідерські відносини стають у тому випадку, коли перед групою постають завдання розподілу ресурсів (ресурси в цьому контексті розуміються в широкому аспекті: матеріальні, фінансові, продовольчі, інформаційні тощо)» [22].

Посада державного службовця надає керівникові необхідні умови бути лідером колективу, але фактично він таким не стає, хоча має всі можливості. Якщо керівник в державній службі налаштує роботу колективу у правильне русло і його робота буде ефективною, в цьому випадку даний керівник стане лідером для свого колективу.

Словник термінів «Лідерство в місцевому самоврядуванні» подає лідерство як:

- «керівне становище соціальної групи, особистості, партії, держави;
- процеси внутрішньої самоорганізації та самоуправління групи, зумовлені індивідуальною ініціативою їхніх членів;
- процес, за допомогою якого одна людина справляє вплив на іншу чи на групу людей;
- система міжособистісних відносин в організації між колективом та лідером, особистісний вплив якого дає йому змогу відігравати провідну роль у ситуаціях, які стосуються інтересів та характеру діяльності всього колективу. Лідерство передбачає значно більшу міру відповідальності в досягненні цілей, ніж того вимагають загальноприйняті норми. Лідерство стимулює постійний розвиток в особистості інтелектуальних здібностей, творчого мислення, випереджального уявлення, стратегічного мислення, сильної волі та ін., що дає можливість формулювати нові цілі, висувати нові ідеї» [23].

Лідерство на державній службі – це управлінський статус особи, що наділена спеціальними якостями, які допомагають їй у процесі групування людей для визначення та досягнення спільних цілей.

На ефективність лідерства впливають особистісні якості, потреба в яких зумовлена не тільки специфікою роботи й особливостями поставлених завдань та цілей. При цьому необхідне поєднання особистісних рис із професійною компетентністю.

Визначення та розвиток лідерських компетенцій на державній службі актуальне у зв'язку з необхідністю оперативного реагування керівних працівників органів влади на вимоги та виклики, що виникають у зв'язку з процесами суспільної трансформації, економічного розвитку, європейської інтеграції нашої держави.

Профілі компетенцій лідерства сприятимуть розвитку сучасної культури урядування, відповідальності керівників усіх рівнів за управління людськими ресурсами, реалізації нових принципів державної служби [2].

Основним підходом щодо розвитку керівників-лідерів на державній службі є наявність загальних рамок щодо розвитку лідерства, визначених на основі чітко окреслених профілів компетенцій лідерства.

Існує чіткий зв'язок між роботою, що виконує особа на посаді, яку займає, та навичками, які вона потребує для виконання цієї роботи. Тому профіль компетенцій – це набір компетенцій, що безпосередньо стосується певної діяльності, яка має виконуватися. Профіль компетенцій лідерства є описом набору компетенцій та відповідно – пов'язаною з ними поведінкою, що безпосередньо стосується керівних кадрів на державній службі для забезпечення реалізації ними функцій лідерства, сприяння реалізації реформ та приведенню державної служби до стандартів Європейського Союзу [2].

Профілі компетенцій лідерства використовуються у багатьох сферах управління людськими ресурсами: при доборі та просуванні по службі, оцінці діяльності, плануванні кар'єри та розвитку, плануванні людських ресурсів. Профілі компетенцій лідерства є основою для професійного розвитку державних службовців



для визначення особистих потреб у навчанні та вдосконалення навчальних програм і підходів до підвищення кваліфікації.

До загального набору якостей лідера відносять: чесність, високий рівень інтелекту, зовнішність, ініціативність, дисциплінованість, високий рівень впевненості в собі, мудрість, цілеспрямованість, комунікабельність та відкритість, інтуїцію, інтелігентність тощо [24].

Зарубіжні дослідники І. Беніс, Р. Стоділ «серед загальних якостей лідера, зокрема, виокремлюють: цілісність, допитливість, відвагу, упевненість, активність, рішучість, відповідальність, толерантність тощо» [22; 25].

Українська дослідниця Л. Орбан-Лембрик відносить до особистісних якостей лідера ще добру фізичну форму і здоров'я. «Здорові люди, – вважає вона, – продуктивно працюють, їм властиві творчість, комунікабельність, почуття гумору, критичність, здатність виявляти нові резерви ефективності своєї життєдіяльності» [26].

Окремі дослідники (І. Романчук, І. Карнаух) виокремлюють ще одну групу якостей лідера – це професійні якості. Професійні якості, на їхню думку, це ті, «які набуваються індивідом протягом усього життя у процесі пізнання світу, копії роботи над собою та виконання своїх службових обов'язків і функцій» [27]. Ці дві групи якостей (професійні та особистісні), на нашу думку, складають професійні компетенції лідера (лідерства).

Як визнано науковцями, модель будь-якої компетентності складається з ключових і посадових профілів компетентності та профілю компетентності завдання. Модель компетентності лідерства керівника в цьому сенсі не є виключенням.

Графічний вигляд моделі компетентності лідерства керівника, як і будь-якої компетентності, має форму піраміди, яка спирається на профіль ключової компетентності лідерства, а завершується профілем компетентності лідерства при виконанні завдання. Профіль ключової компетентності лідерства керівника охоплює всі необхідні для успішного керівництва характеристики лідерства, які сприяють формуванню та підтримці організаційної культури, рівноправному і зацікавленому співробітництву організації зі службовцем, виконанню місії організації та досягненню усіх цілей

тощо. До цього профілю доцільно віднести такі характеристики рівня лідерства керівника [27]:

- «безперервний особистий розвиток – здатність до самооцінки, самонавчання, саморозвитку;

- високий рівень управлінської культури – здатність до управління змінами, інформацією, ризиками, конфліктами, стресом, робочим часом, професійним розвитком підлеглих, ресурсами тощо;

- аналітичне мислення – здатність до систематичного аналізу ситуації та проблем шляхом збору і систематизації інформації (з використанням широкого набору джерел інформації), визначення ключових проблем та причинно-наслідкових зв'язків, пошуку різних шляхів розв'язання проблем;

- бачення перспективи діяльності – спроможність визначити та описати бажаний для організації або підрозділу стан у майбутньому, належним чином інформувати працівників, розробляти плани та стратегії, які сприятимуть його досягненню;

- делегування повноважень – спроможність надавати повноваження співробітникам, чітко інформуючи про параметри делегування (наприклад, необхідні дії чи терміни) та контролюючи виконання делегованих завдань;

- результативна комунікація – вміння використовувати усні та письмові форми комунікації з урахуванням потреб підлеглих та партнерів для інформування, переконання, здобуття підтримки, впливу, пошуку компромісу та досягнення домовленості; вміння ведення обговорень та переговорів; знання процедур та механізмів діяльності органів влади; знання суспільно-політичних та економічних тенденцій, які відбуваються в Україні та поза її межами;

- креативність – здатність генерувати нові ідеї (послуги, підходи, методи), створювати умови для співробітників, які сприяють творчому мисленню, новим ідеям та бажанню їх втілювати;

- раціональне управління ресурсами – здатність раціонально управляти людськими, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами підрозділу, узгоджуючи пріоритети та ресурси, забезпечуючи ефективність поточної діяльності» [27].

Посадовий профіль компетентності лідерства керівника включає в себе всі необхідні для успішного керівництва характеристики лідерства, які сприяють успішному виконанню конкретних посадових обов'язків, пов'язаних із специфікою професійної діяльності та її пріоритетами. До них можна віднести:

- високий рівень планування (стратегічного, поточного, кадрового, навчання, впровадження інноваційних технологій тощо);
- високий інформаційний рівень;
- найвищий рівень контролю;
- високий рівень співробітництва з підлеглими, суміжниками та спілкування з громадськістю;
- відповідний рівень звітності вищому керівництву (вчасність, правдивість, об'єктивність, достатність тощо).

До ключових компетенцій можна віднести: орієнтацію на результат – можливість перебирати на себе відповідальність, системно та зважено діяти згідно визначених цілей, маючи на меті досягнення запланованих результатів в хист до керування наявними ресурсами, враховуючи потреби та завдання організації; здатність аналітично мислити та об'єктивно сприймати, аналізувати та розміщувати інформацію яка допомагає узагальненню отриманої інформації, враховувати головні деталі та перспективи. Серед інших компетенцій, що сприяють отриманню результату є вміння визначити проблему, показати ступінь її важливості та причинно – наслідкові зв'язки. Також для реалізації цієї компетенції необхідно створити основу для розвитку довгострокового бачення, послідовні дії та координацію; можливість керівників притримуватись системного стратегічного підходу, щодо управління людськими ресурсами та персоналом, брати на себе відповідальність за їх планування, кадровий добір, розвиток їх можливостей та організацію справ на засадах поточних та майбутніх потреб установи, мотивація до результативної діяльності, констатація ролі працівників, щодо їх особистого внеску у стан справ установи та підтримка належних умов праці. Також важливу роль у низці ключових компетенцій відіграє ефективна комунікація яка слугує запорукою ефективної та результативної процедури обміну інформацією як у горизонтальній

так і у вертикальній площині, за для досягнення порозуміння та підтримки у процесі реалізації визначених цілей організації; вміти логічно, чітко та доступно сформулювати власну точку зору відповідно до потреб колективу, у різних умовах із використанням різноманітних форм видів та засобів комунікації; вміння слухати та забезпечувати зворотній зв'язок.

Важливою складовою лідерства в державному управлінні є компетентність державного службовця, орієнтована на виконання функцій і завдань державного управління.

Професійні компетенції державних службовців мають свої особливості, свою специфіку, а саме: персональна відповідальність за прийняті управлінські рішення, їхня висока соціальна значущість, необхідність мати широкий спектр знань у різних галузях. Важливо, що професійні компетенції державних службовців мають публічний ефект і вони оцінюються суспільством, громадянами.

Враховуючи це та спираючись на європейський досвід, варто виокремити професійні компетенції лідерів у державному управлінні з метою створення профілів компетенцій лідерства, для врахування у процесі навчання управлінців, для здійснення оцінювання їх як лідерів тощо.

Таким чином, на підставі проведеного теоретичного дослідження нами виокремлені професійні компетенції лідерства в державному управлінні, які ми класифікуємо за такими групами:

- харизматичні (увага до свого здоров'я до збереження здоров'я людей, сміливість, мужність, добросовісність, стресостійкість, витримка, впевненість у собі, ентузіазм, захоплення, переконання, здорові амбіції, орієнтація на досягнення результату, асертивність – уміння тактично обстоювати свою точку зору, упертість і твердість, інтелект та відвага, адекватність, здатність експериментувати і не боятися ризикувати; уміти бути імпровізатором);

- комунікативні (здатність переконувати і мотивувати співробітників, уміти налагоджувати співпрацю між відомствами, між керівниками різних та зрозумілі завдання перед підлеглими, здатність переконливо говорити й уважно слухати інших, мати почуття гумору, увага і повага до людей);

- організаторські (уміння працювати в команді, здатність брати на себе відповідальність, спрямовувати людей на досягнення тривалих і перспективних цілей та здійснення реформ, уміти правильно розподілити на посади підлеглих відповідно до їхніх здібностей та заохочувати їх до праці, створювати умови для того, щоб кожний працівник відчував свою значущість і вартість, уміти бачити і розкривати потенціал кожного працівника і відповідно використовувати на користь загальних результатів, уміння вести за собою, уміти управляти ситуацією, демонструвати спокій і впевненість, створювати добрий мікроклімат, уміння мобілізації людей на постановку цілей, виконання планів і досягнення результатів);

- «синдром хамелеона» (еластично пристосовуватися до змінного оточення, бути відкритим до змін, мати такт і дипломатичний талант, бути делікатним, не ображати людей, не критикувати на людях, більше хвалити співробітників навіть за маленький успіх, здатність до взаємодії);

- адміністративні (креативність, здатність до сприйняття нових ідей і продукування своїх ідей, уміти передбачати, розпоряджатися, узгоджувати, приймати рішення, уміти координувати, делегувати, контролювати, бути завжди поінформованим, уміти розв'язувати конфлікти, уміти їх передбачати і не допускати, проявляти спроможність дотримуватися послідовного стратегічного курсу щодо управління людськими ресурсами, управління інноваціями);

- інтелектуальні (здатність генерувати ідеї, будувати стратегічні плани, стратегічно й аналітично мислити, уміти уважно спостерігати і робити з цього свої висновки, здатність учитися новому, бути кваліфікованим у своїй сфері діяльності, уміння вчитися, вдосконалюватися, працювати над собою, здатність до самоаналізу, панорамність мислення, здатність до інновацій, мобільність, ефективне використання інформаційної техніки;

- управлінської майстерності (орієнтація на результат у проведенні реформ, обізнаність у своїй справі, здатність впливати на мислення й поведінку підлеглих, уміння розробляти рішення, володіння управлінською культурою, здатність управляти особистою

ефективністю, навички презентування себе і колективу, здатність до взаємодії, відстежування змін, кризи, реагування на них оперативного, розроблення рекомендації та стратегії, враховуючи потреби зацікавлених сторін, вміння закладати основи для роботи, створюючи коаліції з головними дійовими особами, здатність домовлятися й адаптуватися, вміння готувати резерв кадрів, уміння оточувати себе розумними, кваліфікованими, перспективними помічниками і співробітниками, вміння оцінювати ефективність роботи підлеглих, делегувати повноваження тощо);

- поведінкові (індивідуальний підхід до підлеглих, уникнення конфліктів – ніколи не звільняє конфліктну особу з посади без її згоди, бо це може викликати конфлікт і нестабільну ситуацію в колективі: талановиту конфліктну особу підтримує, шукає до неї підхід, використовує її потенційні можливості на користь організації, нестабільну особу переводить на іншу ділянку роботи; дослухається до думки підлеглих, але рішення приймає своє і за нього відповідає, у поразках ніколи не звинувачує підлеглих, спирається на власний авторитет, має здатність до взаємодії, аналізує, мотивує та переконує підлеглих працівників, проявляє швидку реакцію на прийняття рішень, вміння обстоювати свою думку).

Зауважимо, що запропонована класифікація є умовною, бо одні й ті самі компетенції можуть перегукуватися з тією чи іншою групою або їх може бути недостатньо.

Керівна ланка у системі державної служби має впливову роль у розробці та запровадженні системних змін та реформ на державній службі. Виходячи з цього надважливим є те, що на державній службі мають бути створені сприятливі умови для здобуття освіти та саморозвитку з метою системного професійного зростання керівників які мають лідерські якості. Отже головним набором лідерських компетенцій у системі державної служби України означимо наступні: вміння керівника результативно керувати, наявність аналітичного складу мислення та стратегічного планування, навички якісної (усної та письмової) комунікації, вміння брати відповідальність за керівництво людськими ресурсами (рис. 1)



**Рис. 1.** Ключові компетенції лідерства

Акцентація на досягненні окреслених результатів роботи на пряму залежить від сподівань та очікувань, щодо результативності та якості діяльності державних службовців, успішного запровадження реформ, розвитку дієвої державної служби яка має змогу надати відповідь на головні виклики суспільства та забезпечити високий рівень якості послуг для населення.

Актуальною є можливість обґрунтування роботи та додержання затверджених стратегій поступального розвитку на засадах аналітики та планування, розробка політики, яка нині є найголовнішою функцією державних службовців, з метою забезпечення поступовості дій та вчинків, що сприятимуть вирішенню нагальних суспільних потреб.

Говорячи про ефективну комунікацію, варто надати її визначення яке на нашу думку полягає у можливості ефективного обміну досвідом та інформацією як у горизонтальній так і у вертикальній площині і має на меті підтримку організації на шляху запровадження її власних цілей; з іншої сторони це вміння конкретно та чітко викласти власну точку зору з урахуванням потреб та бажань громадян, за різних умов та запровадженням різних форм (способів) комунікації; це здатність до забезпечення зворотнього зв'язку та вміння почути інших. Безперечно необхідним є розуміння керівниками власної відповідальності між структурами (органами), співпраці організацій у

горизонтальній та вертикальній площині, між керівниками різних рівнів та колегами з метою додержання принципів прозорості та ефективності, спільної координації та підтримки в процесі досягнення цілей.

Отже можемо стверджувати, що лідерство то є один із дієвих механізмів реалізації відносин у людському середовищі: (соціальні групи, інститути суспільства). Сутнісний зміст його полягає у пануванні відносин та підлеглих. Лідерство може проявлятися не лише як функція особистості або групи, а й як результат впливу різнопланових чинників та ситуацій. Можемо стверджувати, що реалізація основних напрямків лідерства державних службовців є пріоритетною і має набути обов'язкового характеру для посадових осіб та представників місцевого самоврядування та стати основою безперервного процесу з удосконалення їх професіоналізму.

Запорукою результативності багатьох реформ в Україні є наявність у багатьох керівників державних органів та установ різних форм власності можливостей реалізовувати лідерські якості в управлінні, запроваджувати сучасне організаційне середовище в якому створюються умови підтримки та розвитку організаційної поведінки яка в кінцевому доробку надасть населенню високу якість адміністративних послуг.

Відповідно до завдань які зафіксовані у Стратегії державної кадрової політики Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), яке є виконавчим органом влади розробило рекомендації в яких чи не вперше в історії управлінської науки в Україні на документальному рівні зафіксовано визначення терміну «лідерство» та сформульовано рекомендації, щодо поведінки керівника на засадах лідерства в органах влади. А саме: лідерство визначається як «здатність керувати і заохочувати колег, підлеглих і партнерів діяти для досягнення цілей» [30].

Згідно запропонованих НАДС рекомендацій лідер має відповідати наступним вимогам:

- має навички передбачати події спільно з колегами та підлеглими, розробляти концепцію або стратегію, щодо запобігання різних проблем у майбутньому;



- доводить власні міркування підлеглим та колегам, за для активізації творчого настрою, підвищення працездатності та згуртованості колективу;

- запроваджує власні креативні думки та ідеї за для досягнення спільного результату;

- уявляє повноту спільного розуміння та продовжує накопичувати інформацію з метою реалізації власних навичок та умінь;

- створює у колективі умови за для готовності до змін;

- підтримує рішення підлеглих у прийнятті змін, тим самим маючи вплив на загальне сприйняття із використанням підтримки колективу;

- використовує власні управлінські методи та засоби залежно від ситуації;

- розробляє власні завдання з метою всебічного розвитку працівників, створює різні ситуації за для підвищення досвіду та навичок працівників;

- надає можливість працівникам самим розв'язувати проблеми, не втручаючись в ухвалення рішень;

- сміливо та зважено демонструє власні почуття та переконання, враховуючи думку колективу.

На нинішньому етапі принципів положення лідерства виводяться з низки функціональних характеристик лідера: готовність до ризику, вміння надихнути, делегування повноважень, лідер як приклад наслідування, цінування індивідуального внеску членів команди і відзначення досягнень [31].

Умовно, теоретичним базисом (базовими елементами) лідерства можливо назвати елементи концепції «7-С»: стратегія, структура, системи і процедури роботи (закріплені у відповідних інструкціях), стиль, склад персоналу, сума навичок і сумісно сповідуваним персоналом цінності [32].

Для повноцінної реалізації лідерського потенціалу державної служби необхідно впроваджувати конкретні моделі лідерства.

На сьогоднішній день сформовано досить багато теорій лідерства [33; 34; 35]:

1. «Теорія соціального обміну (Дж. Хоманс) – виникнення

лідерства пов'язується з існуванням психологічного обміну цінностями (значущими особистісними якостями, вміннями, знаннями, досвідом).

2. Теорія людських ролей (Р. Бейлс) – обґрунтовує розподіл керівників за типами лідера-професіонала, котрий займається розв'язанням робочих питань та «емоційного лідера», котрий урегулює людські стосунки у колективі.

3. Теорія харизматичного лідера (Дж. Конгер, Р. Хаус, Б. Шамір) – обґрунтовує лідерство наявністю певних якостей, що у сукупності формують харизму лідера – властивість, яка викликає у послідовників довіру та готовність слідувати за лідером.

4. Інтерактивна теорія – припускає можливість будь-якого члена колективу стати лідером у залежності від особистих властивостей цього та інших членів колективу, ситуації та мети, що стоїть перед колективом.

5. Синтетична теорія – основним завданням лідера вважається організація (синтез) міжособистісних стосунків у колективі.

6. Ситуативна теорія (Ф. Фідлер) – лідерство виникає як реакція на конкретну ситуацію, вирішення або ефективна поведінка в умовах якої вимагають певного комплексу особистісних рис, умінь, навичок, володіння специфічними управлінськими методами та прийомами.

7. Теорія рис (Р. Манн, Р. Стогділл) – розглядає лідера як сукупність певних психологічних якостей, наявність яких сприяє набуттю індивіда статусу лідера, і наділяють його здатністю приймати владні рішення відносно інших людей.

8. Поведінковий підхід (Р. Блейк, К. Левін) – результативність управління визначається не стільки особистісними якостями, стільки тим, як лідер поводить себе з послідовниками.

9. Адаптивний підхід (Т. Мітчел, П. Херсі) – ефективність лідерства визначається здатністю адаптуватись до швидко змінюваних обставин.

10. Системна теорія (М. Х'юстон) – розглядає процес організації міжособистісних відносин у групі, а лідера – як суб'єкта управління цим процесом» [33; 34; 35].

Для того, щоб на державній службі керівникам бути успішними

лідерами, вони мають по - перше бути активними ініціаторами системних змін та перетворень у державі, тримати у своєму арсеналі фахові та професійні компетенції, що мають лідерське спрямування, постійно отримувати нові знання та підвищувати кваліфікацію з цього напрямку.

Час не стоїть на місці. Багато державних службовців, незважаючи на всі проблемні питання, бажають оновлювати, поглиблювати свій професійний рівень компетентності через отримання другої вищої освіти, підвищення кваліфікації, стажувань. В цьому контексті надважливим є умови, що мають бути створені на державній службі для навчання, розвитку та підтримки лідерських якостей керівника.

Під час виконання аналізу, щодо наявності у керівника державної служби лідерських навичок варто керуватися розробленою методикою, яка у кінцевому додатку дасть змогу виявити як слабкі так і сильні сторони лідера, сприятиме їх подальшому удосконаленню. Вище зазначена методика має на меті вивчення моделі успішного керівника в державному органі, яка включає в себе декілька етапів, що дає змогу виявити проблемні аспекти керівника державної служби.

На першому етапі відбувається процедура анкетування – тобто отримання даних шляхом письмового опитування у вигляді відповідей, до яких вже зроблені питання та відповіді. Ця анкета містить питання у вигляді 5 блоків із загальною кількістю 50 питань в анкеті. Усі блоки відповідають за конкретну лідерську якість, що має бути наявною у успішного керівника державної служби.

Анкетування надає інформацію яка показує необхідні якості на певному етапі. Ця інформація сприятиме визначенню потенціалу керівника державної служби, його лідерських якостей, що підвищать цей потенціал.

Під час дослідження експертним методом було окреслено коефіцієнт значущості кожного блоку анкети, які складаються з блоків, що мають назви лідерських якостей державного управлінця. В той же час рекомендовано користуватись переліком лідерських якостей, що зазначені у таблиці 2, які на думку авторів, найповніше розкривають особистість державного службовця як лідера.

Таблиця. 2

**Основні лідерські якості державного службовця**

| Позначення | Лідерські якості керівника державної служби | Критерії     |
|------------|---|--------------|
| X1         | Відповідальність                            | Від 0 до 0,2 |
| X2         | Знання законодавчої бази держави            |              |
| X3         | Рівновага між кар'єрою та особистим життям  |              |
| X4         | Готовність до змін                          |              |
| X5         | Управління людськими ресурсами              |              |

Відповідальність – свідоме ставлення керівника до своїх обов'язків. Являється одним із п'яти найголовніших якостей, які були виділені. Відповідальний керівник це та особа, яка викликає довіру, отже дуже важливо, щоб керівник на державній службі був відповідальною особою за себе і за власний колектив.

Отримання освіти у профільних вищих навчальних закладах це надає можливість оволодіти знаннями у сфері законодавства та є запорукою професійного зростання, саморозвитку. Володіння нормативно – правовою базою дає змогу керівнику чітко виконувати свої обов'язки та не виходити за межі своїх повноважень.

Рівновага між кар'єрою та особистим життям є також важливою якістю для лідерства, тому що будь-яка особа, а особливо керівник повинен розділяти особисте життя з роботою, не вносити особисті проблеми до свого колективу та не розголошувати державні таємниці, навіть своїм найріднішим людям, яким він довіряє на сто відсотків.

Вміння реагувати на зміни – це можливість невинного саморозвитку та самовдосконалення власних навичок та умінь, реалізація себе як у приватному так і у професійному житті. Такі навички сприяють бути гнучким до змін.

Управління людськими ресурсами є важливою складовою лідерських якостей керівника, оскільки керувати людьми має здатність не кожна людина, тому керівник на державній службі повинен розуміти психологію людини та життя.

Другий етап передбачає оцінку ефективності лідерства, саме через лідерські якості які надають вагомі професійні лідерські компетенції керівникам які обіймають посади на державній службі категорії А і Б. Щоб визначити рівень лідерського потенціалу керівника нами окреслено набір якостей які визначають цей потенціал, різних категорій та рангів.

На підставі проведених досліджень запроваджено для розрахунку коефіцієнт лідерства (Кл), цей коефіцієнт складається із суми здобутків якостей керівника які ми визначили, що помножені на критерії їх оцінки які найбільше мають вплив на кожен з цих якостей. Модель успішного керівника в державній службі представлені в такому вигляді [36]:

$$\text{Кл} = a \times X_1 + b \times X_2 + c \times X_3 + d \times X_4 + e \times X_5 \quad (1.1)$$

де Кл – коефіцієнт лідерства;

$X_1, X_2, X_3, X_4, X_5$  - основні лідерські якості керівника державної служби;

a, b, c, d, e – критерії оцінки відповідних якостей керівника державної служби (див. табл. 3) [36].

Таблиця. 3

**Критерії оцінки лідерських якостей державного службовця**

| Позначення | Характеристика |   | Критерій |
|------------|----------------|---|----------|
| а          | Судимість      | Наявність непогашеної судимості   | 0        |
|            |                | Наявність погашеної судимості   | 2        |
|            |                | Відсутня судимість  | 5        |
|            | Відкритість    | Немає в доступі інформації про особу  | 1        |
|            |                | Є інформація про особу (сторінки в соц. мережах, телефон на офіційному сайті та інше) | 5        |

продовження таблиці 3

|   |  |                        |                           |
|---|--|------------------------|---------------------------|
| b | Стаж роботи в організації                        |                        | Кількість років           |
|   | Навчання в університеті                          | Денна форма (магістр)  | Кількість років           |
|   |  | Заочна форма (магістр) | 2                         |
| c | Комунікація та взаємодія                         | Ефективна дія          | 5                         |
|   |  | Слабо розвинена        | 2                         |
|   |  | Відсутня               | 0                         |
| d | Саморозвиток                                     |                        | Від 0 до 5                |
| e | Управління організацією (відділом) та персоналом |                        | Кількість людей у команді |

В ході даної роботи виділено якості, що на нашу думку, впливають на лідерство керівника державної структури та визначені експертним методом критерії оцінки цих якостей. Відповідно до табл. 3 виділяють такі якості, що впливає на вище зазначені лідерські якості.

Судимість та відкритість впливають на відповідальність керівника, тому вважаємо доцільним визначати критерій «судимість» важливим для визначення відповідальності особи. Людина, яка вчиняла лише один проступок, відповіла за нього перед законом та більше не вчиняла таких вчинків, вважається більш відповідальною ніж особа, яка постійно потрапляє за грати чи сплачує штраф. Особа являється найбільш відповідальною за даним критерієм, якщо вона ніколи не вчиняла правопорушень, що тягне за собою кримінальну чи адміністративну відповідальність. Також одночасно з цим критерієм вважаємо за доцільне розглядати критерій «відкритість», який свідчить про те, що керівнику державної служби немає що приховувати від громадян.

Стаж роботи та навчання (ВНЗ) – дані критерії впливають на знання законодавчої бази, а також інших спеціальних наук, що дозволить керівнику вміло виконувати свої повноваження, передбачати деякі ситуації та діяти по ситуації.

Комунікація та взаємодія впливають на рівновагу між кар'єрою та особистим життям. Важливим є те, що керівник прийшов на цю

посаду завдяки працьовитості, старанності до роботи та готовності до співпраці з людьми.

Саморозвиток пов'язаний з готовністю до змін. Керівник повинен розуміти, що справжній лідер-керівник повинен постійно удосконалюватися та надихати колег до саморозвитку.

Вміння управляти організацією впливає на ефективність управління людськими ресурсами. Даний критерій залежить від того, скільки людей працює у відділі чи організації, де керує керівник, та визначає продуктивність роботи даного колективу.

За результатами розрахунків можливо визначити, хто із керівників державної служби наділений найвищим значенням лідерських якостей та як впливає це на його роботу. Державний керівник-службовець з вищим коефіцієнтом лідерства є найбільш підходящим та визнаним суспільством успішним керівником, який має достатньо великі переваги в отриманні надбавки до заробітної плати, що буде мотивувати керівника на ще більшу ефективність роботи його та його команди.

Слушна думка науковців які вважають, що «після затвердження «Профілів компетенцій лідерства», очікується, що вони стануть одним з ключових елементів щорічного оцінювання діяльності керівників на державній службі в Україні. Іншими словами, керівники мають демонструвати необхідні лідерські компетенції при щоденному виконанні ними своїх функцій / обов'язків, зокрема: слугувати прикладом етичної поведінки та дотримання принципів державної служби, досягати результатів у своєму відомстві, демонструвати аналітичне мислення та ефективну комунікацію, управляти людськими ресурсами тощо. Очікується, що в майбутньому державні службовці при призначенні на керівні (адміністративні) посади на державній службі оцінюватимуться з точки зору володіння ними компетенцій лідерства. Зокрема, під час проведення конкурсу на посаду має оцінюватися, чи здатні кандидати слугувати прикладом етичної поведінки та дотримання принципів держслужби, бути спроможними досягати результатів, стратегічно мислити, управляти людськими ресурсами, демонструвати ефективну комунікацію в рамках виконання посадових обов'язків

в майбутньому. Спеціальні інструменти оцінки можуть бути розроблені для визначення потенціалу лідера під час оцінювання кандидатів на керівні посади на державній службі в Україні» [2].

**Висновки.** Володіння лідерськими компетенціями будь-якої керівної посади ми бачимо в описі умов на посаду державного службовця. Можна знайти мільйони результатів в літературних джерелах та мережі Інтернет, що вкладається в цей термін і кожен з них містить різні варіації того, які саме якості належать до компетенції лідера. Тож, для кандидата на керівну посаду, остаточно варто визначитися: коли саме треба оцінити ці компетенції та про що саме в них йдеться. Згідно з дослідженнями, компетенції можуть бути розвинені на основі навчальних програм, коучинг-сесій і майстер-класів, оглядів результативності, а також шляхом навчання. Розвиток компетенцій та здібностей можна розділити на три етапи: допомогти людям отримати знання; розвинути розуміння, яким чином ці знання використовувати; дозволити зрозуміти, чому потрібно використовувати ці знання та компетенції. Таким чином, проаналізувавши сучасні підходи до лідерства і знань, умінь, навичок, якими повинен володіти лідер, можна зробити головний висновок всіх сучасних теорій: справжній лідер – це командний гравець, тому на перше місце серед складових лідерської компетентності виходять здатності до колективної взаємодії.

**Стаття надійшла до редакції: 06.09.20**

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

*Oleksandr Shtyrov*, PhD in Public Administration, Associate Professor, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

*Svitlana Verba*, Senior Lecturer, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.



**Lybov Yaroshenko**, Master of Public Administration Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla Mykolaiv, Ukraine.

## **LEADERSHIP QUALITIES IN CIVIL SERVICE: PROBLEM ISSUES**

*The article deals with management efficiency in the conditions of constant transformations in the country, when the role of the state is changed, public administration relations are changed, which require improvement of approaches to the formation of high-powered human resources with elements of leadership in public administration.*

*An analysis of the leadership qualities of civil servants and local government officials was made. Researches, which specified the list of leadership qualities of officials in public authorities, were conduct. It was found that leadership can be defined as one of the processes for management's organizing to achieve the best results in public activity.*

*It has been found that most leaders don't have innate leadership qualities. Therefore, it is necessary to develop these qualities through special training, if the leader understands his responsibility for his team, for the task and his responsibility before society.*

*There is a need to select among the civil servants to leadership positions people capable of leadership, or because of innate qualities, or acquired in the course of long-term work in government institutions. This is necessary for the development of professional service in Ukraine. But, unfortunately, this almost doesn't happen. Every year we lose competent professionals who are able to bring the country out of the economic, social and political crisis.*

**Key words:** *leadership, leader, professionalization, competence, selection of officials.*

**Received: 06.09.20**

## References

1. *Liderstvo v munitsypalnomu upravlinni: navchalno-metodychni posibnyk [Leadership in municipal management: a textbook].* (2013). Kyiv: DP «Ukrtekhinform» [in Ukrainian].
2. Profili kompetensii liderstva na derzhavnii sluzhbi v Ukraini [Profiles of leadership competencies in the civil service in Ukraine]. [www.center.gov.ua](http://www.center.gov.ua). Retrieved from [http://www.center.gov.ua/attachments/article/14/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97\\_%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0\\_%D0%B2\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf](http://www.center.gov.ua/attachments/article/14/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%BB%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%B2_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96.pdf)
3. Stoliar, L. (2012). Problemy liderstva v derzhavnomu upravlinni [Problems of leadership in public administration]. *Zbirnyk nauk. pr. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy – Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, (pp. 58–65) [in Ukrainian].
4. Kholod, V.V. (2013). *Derzhavne ta rehionalne upravlinnia: navch.-metod. rek. shchodo vyvchennia dyst. v umovakh ECTS (dlia stud. In-tu ekon. i upravlinnia napriam u pidhotovky 6.030601 «Menedzhment» den. ta zaoch. form navchannia) [State and regional management: teaching method. rivers regarding the study of dist. in the conditions of ECTS (for students of the Institute of Economics and Management in the direction of training 6.030601 «Management» of full-time and part-time forms of education)]*. MOiN Ukrainy; Don. nats. un-t ekon. i torhivli im. M. Tuhan Baranovskoho. – Donetsk: DonNUET [in Ukrainian].
5. Kalashnikova, S.A. (2010). *Osvitnia paradyhma profesionalizatsii upravlinnia na zasadakh liderstva [Educational paradigm of professionalization of management on the basis of leadership]*. Kyiv: Kyiv universytet im. Borysa Hrinchenka [in Ukrainian].
6. Krychevskiy, R.L. (2007). *Psyhologhiya lyderstva : ucheb. posobyie [Psychology of leadership: textbook. manual]*. Moscow : Statut [in Russian].
7. Chernov, S.I. & Haiduchenko, C.O. (2014). Vplyv liderstva na formuvannia ta rozvytok orhanizatsiinoi kultury v publicnomu upravlinni [Influence of leadership on the formation and development of organizational culture in public administration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration*, 40, (pp. 109–115) [in Ukrainian].

8. Vykhanskyi, O.S. & Naumov, A.Y. (2001). *Menedzhment : uchebnyk [Management: textbook]*. Moscow : Hardaryky [in Russian].
9. Meskon, M. & Albert, M. & Khedouri, F. (1992). *Osnovy menedzhmentu [Fundamentals of Management]*. Moscow : Delo [in Russian].
10. Lohunova, M. (2006). *Sotsialno-psykholohichni aspekty upravlinskoj diialnosti [Socio-psychological aspects of management]*. Kyiv: Tsentr spryanniia instytutsionalnoho rozvytku derzhavnoi sluzhby [in Ukrainian].
11. Shatun, V.T. (2006). *Osnovy menedzhmentu: Navchalnyi posibnyk [Fundamentals of Management: Textbook]*. Mykolaiv: Vyd-vo MDHU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].
12. Olshanskyi, D.V. (2004). *Polityko-psykholohichna typolohiia liderstva [Political and psychological typology of leadership]*. Moscow : Hardaryky [in Russian].
13. Merton, R. (1969). *The social nature of leadership*. Amer. journal of nature, 69, (pp. 78–95) [in English].
14. Ashyn, H.K. (1990). Lyderstvo: sotsyalno-polytycheskie y psykholohycheskie aspekty [Leadership: socio-political and psychological aspects]. *Polytyka: problemy teoryi y praktyky – Politics: problems of theory and practice*, VII, 2, (pp. 33–48) [in Russian].
15. Pyters, T. (2003). Lyderstvo – eshche ta zadachka [Leadership is another task]. *Spravochnyk kadrovyka – Human Resources Handbook*, 5, (pp. 98-100) [in Russian].
16. Hainan, F. (1951). *Group leadership and democratic action*. Boston [in English].
17. Darmohrai, O. O. (2012). Vdoskonalennia styliu derzhavno-upravlinskoj diialnosti na osnovi vykorystannia osnovnykh pidkhodiv teorii liderstva [Improving the style of public administration on the basis of the use of basic approaches to leadership theories]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 11. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_11\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_11_8)
18. Serheieva, L.M. & Kondratieva, V.P. & Khromei, M.Ia. (2015). *Liderstvo: Navchalnyi posibnyk [Leadership: Textbook]*. Ivano-Frankivsk., Lileia NV [in Ukrainian].
19. Loznytsia, V.S. (2007). *Psykhologhiia menedzhmentu: Navch. Posibnyk [Psychology of management: Textbook Manual]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
20. Krychevskyi, R.L. (2007). *Psykhologhiia lyderstva: uchebnoe posobyie [Psychology of leadership: a textbook]*. Moscow : Statut [in Russian].

21. Daft, R. (2014). *Menedzhment [Management]*. SPb. : Pyter [in Russian].
22. Platonov, Yu.P. (2007). *Psykholohycheskye fenomeny povedeniya personala v hruppakh y orhanyzatsyiakh: v 2 t. [Psychological phenomena of personnel behavior in groups and organizations: in 2 volumes]*. SPb. : Rech, (Vols. 1) [in Russian].
23. Hoshovskoi, V.A. & Pashko, L.A. & Huka, A.K. (Eds.). (2015). *Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni : slovnyk terminiv [Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni : slovnyk terminiv]*. Kharkiv : Faktor [in Ukrainian].
24. Haiduchenko, S. (2012). Otsiniuvannia rivnia liderstva kerivnykiv nizhechoi lanky u sferi publichnoi sluzhby [Estimation of the level of leadership of lower-level leaders in the field of public service]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy : nauk.-prakt. zhurn. – Bulletin of the State Service of Ukraine: scientific-practical magazine*, 2, (pp. 26-29) [in Ukrainian].
25. Stogdill Ralph M. Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research. [www.tandfonline.com](http://www.tandfonline.com). Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220612.1975.10778712> [in English].
26. Orban-Lembryk, L.E. (2004). *Sotsialna psykholohiia pidruch. dlia stud. vyshchyykh navch. zakladiv: u 2 kn. [Social psychology textbook. for students. higher education institutions: in 2 books]*. Kyiv: Lybid [in Ukrainian].
27. Romanchuk, I. & Karnaukh, I. Osobystisna skladova profesiinoi kompetentnosti kerivnyka u sferi derzhavnoi sluzhby [Personal component of professional competence of the head in the field of civil service]. [www.dridu.dp.ua](http://www.dridu.dp.ua). Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_01\(4\)/10rivsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10rivsds.pdf).
28. Honcharuk, N. (2007). *Kerivnyi personal u sferi derzhavnoi sluzhby Ukrainy: formuvannia ta rozvytok: monohrafiia [Management staff in the field of civil service of Ukraine: formation and development: a monograph]*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
29. Kovbasiuk, Yu. (2014). Rozvytok liderstva na derzhavnii sluzhbi yak umova nalezhnogo vriaduvannia [Leadership development in the civil service as a condition for good governance]. *Daidzhest Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Digest of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 7 (13), (pp. 3–13) [in Ukrainian].
30. Pro zatverdzhennia Metodichnykh rekomendatsii z rozrobky profiliv profesiinoi kompetentnosti posad derzhavnoi sluzhby u derzhavnykh orhanakh,

orhanakh vlyady Avtonomnoi Respubliky Krym abo yikh aparati: Nakaz NADS No 148 vid 20.07.2012 r. [About the statement of Methodical recommendations on development of profiles of professional competence of positions of public service in state bodies, authorities of the Autonomous Republic of Crimea or their device: Order NADS No 148 from 20.07.2012]. *nads.gov.ua*. Retrieved from [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=598367&cat\\_id=581194](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=598367&cat_id=581194) [in Ukrainian].

31. Iukish, V.V. (2011). Suchasni naukovi pidkhody v zarubizhnii teorii menedzh-mentu do rozuminnia liderstva [Modern scientific approaches in foreign management theory to the understanding of leadership]. *Stalyi rozvytok ekonomiky – Sustainable economic development*, 6, (pp. 235–239).

32. Rabotaet ly vasha kompaniya ydeально? [Is your company working perfectly?]. *powerbranding.ru*. Retrieved from <http://powerbranding.ru/biznes-analiz/mckinsey-7s-model/> [in Russian].

33. Telpis, O.V. (2011). Antropolohichna pryroda politychnoho liderstva v mizhnarodnykh vidnosynakh [Anthropological nature of political leadership in international relations]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn – Actual problems of international relations*, 103(1), (pp. 236-247) [in Ukrainian].

34. Veselska, A.L. (2014). Hendermyi aspekt liderstva: teoretychnyi analiz [Gender aspect of leadership: a theoretical analysis]. *Nauka i osvita – Science and Education*, 5 (122), (pp. 19-24) [in Ukrainian].

35. Volkivska, D.A. (2014). Suchasni pidkhody do vyznachennia liderstva [Modern approaches to the definition of leadership]. *Visnyk Chernihivskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu. Ser.: Pedahohichni nauky – Bulletin of the Chernihiv National Pedagogical University. Ser.: Pedagogical sciences*, 115, (pp. 45-47) [in Ukrainian].

36. Adamovska, V.S. & Romanenko, Yu.I. (2019). Teoretychni zasady ta metodychni pidkhody do otsinky liderskykh yakosti derzhavnoho sluzhbovtisia [Theoretical principles and methodological approaches to assessing the leadership qualities of civil servants]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 5. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1438>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.5.27 [in Ukrainian].

## **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**

**Штирьов 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**

**Верба Світлана Миколаївна:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID. ORG./ 0000-0002-6156-1384**

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

**Ярошенко Любов Сергіївна:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**E-mail:** [luba.yaroshenko12@gmail.com](mailto:luba.yaroshenko12@gmail.com)

УДК 351.72:69.003

DOI: 10.34132/pard2020.10.06

## ДЕРЖАВНА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

*Шведун В.О.*, д-р наук з держ. упр., професор, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», м. Харків, Україна.

*Грень Л. М.*, д-р наук з держ. упр., професор, доцент, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», м. Харків, Україна.



*У статті запропоновано напрями розвитку державної інноваційної політики вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України. Зокрема, охарактеризовано основні напрями і технології інноваційної діяльності в будівництві в Україні. Проаналізовано структуру і динаміку зміни капітальних інвестицій у будівельний комплекс України. Виокремлено напрями формування та реалізації державної інноваційної політики щодо вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України. Серед основних заходів, реалізація яких дозволила б вивести будівельний комплекс України з кризового стану, виділено такі: перехід до реальної структурної й інституційної реформи української економіки; реалізація ефективної інвестиційної політики, орієнтованої на подолання поточних структурних змін негативного впливу; формування державно-приватного партнерства. Запропоновано впровадження гарантій для будівельних компаній в складі державно-приватного партнерства, які уможливають отримання більшої фінансової стійкості: гарантії завершення будівництва в розумні терміни за рахунок участі держави; гарантії одержання найменшої на ринку ціни за рахунок відсутності паразитних (трансакційних) витрат і оптимізації витрат на придбання земельних ділянок, будівництво та інфраструктуру.*



**Ключові слова:** державна інноваційна політика, інвестиційно-будівельний комплекс, державно-приватне партнерство, інвестиційна політика, капітальні інвестиції.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Інвестиційно-будівельний комплекс є відкритою системою організаційно-господарського типу, в умовах якої здійснюються товарно-грошові відносини між суб'єктами - елементами інвестиційно-будівельного комплексу (інвесторами, замовниками, підрядниками, проектними інститутами, підприємствами-виробниками будівельних матеріалів і ін.), а також реалізація їх взаємних економічних інтересів.

Організаційна структура інвестиційно-будівельного комплексу є не тільки виробничою структурою, але й органом, який пропонує інформаційні послуги у сфері будівельної діяльності, якому сьогодні необхідно шукати інноваційні форми економічного співробітництва з державою (державними та місцевими органами влади) та банками, структурами комерційного спрямування, що уможливило би вироблення доцільної й ефективної інвестиційної політики в регіонах України, а також сприяло б розвитку системи іпотечного кредитування. Відповідно, вищезазначене обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, що стосуються формування та реалізації державної політики у сфері інвестиційно-будівельного комплексу, зокрема, відповідних інновацій, досліджувалися у наукових працях таких вітчизняних і зарубіжних авторів, як: А. Блейз, М. Дулаїмі, О. Кириленко, П. Матвієнко, А. Омелянович, Й. Шкура [14] ті ін.

Однак питання розробки та впровадження дієвої державної інноваційної політики вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України все ще потребують подальшого опрацювання.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою роботи є розвиток державної інноваційної політики вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються наступні завдання:

- охарактеризувати основні напрями і технології інноваційної діяльності в будівництві в Україні;
- проаналізувати структуру і динаміку зміни капітальних інвестицій у будівельний комплекс України;
- виокремити напрями формування та реалізації державної інноваційної політики щодо вдосконалення інвестиційно-будівельного комплексу України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основними напрямами інноваційної діяльності в будівництві є наступні:

- нововведення в проектуванні житлових будинків, об'єктів соціальної та виробничої сфери, транспортних систем і комунікацій;
- нові технології, матеріали, обладнання, методи управління будівництвом, пов'язані з комплексною безпекою, енергоефективністю та екологією, що сприяє підвищенню якості і зниженню термінів будівництва.

Новітні технології сьогодні розвиваються дуже стрімко і зачіпають буквально кожну сферу людської діяльності. Хто володіє технологією, той захоплює лідерство і в будівельному сегменті. Розробка і виробництво нових будівельних матеріалів грає велику роль в удосконаленні будівельних технологій, а також поліпшенні якості різних складових виробничих і житлових будівель.

Нові технології в будівництві представляють можливим:

- підвищити теплоізоляційні властивості будинків, також внаслідок цього знижуються і витрати на експлуатацію житла і його собівартість;
- скоротити терміни безпосереднього будівництва об'єкта;
- знизити витрати, підвищити якість споруди, її довговічність й інші показники [10; 18; 20].

Освоєння і впровадження нових будівельних матеріалів має велике значення в удосконаленні будівельних технологій, а також підвищенні якості різних складових будівель і споруд.

При цьому ключовими принципами застосування нових будівельних матеріалів при зведенні будівель і споруд є наступні.

1. Нові матеріали повинні перевершувати за якістю і характеристиками аналогічні традиційні матеріали.

2. Нові матеріали повинні підвищити рентабельність продажів.

3. Надійність і простота застосування.

4. Використання при виробництві вдосконалених матеріалів недорогих компонентів і активних хімічних добавок, що роблять їх собівартість нижчою, ніж у тих, що застосовувалися раніше.

5. Екологічність інноваційних матеріалів. Зокрема, нова архітектурно-будівельна система «ІМЕТ» є розвитком каркасних систем і включає зведення трубобетонних пальових фундаментів, швидко монттованих збірних каркасів з несучих трубобетонних колон з вузлами сполучення заводської готовності замість широко застосовуваних залізобетонних колон, в поєднанні з перекриттями з перенапруженого бетону з натягом на бетон в умовах будівельного майданчика і застосування навісних панелей з теплоізоляцією на основі капсульованого керамзитового гравію або піноскла (технологія «КАПСІМЕТ») з оригінальною системою забезпечення пожежної безпеки багатоповерхових і висотних будівель [4; 6; 10].

Нова система може служити технологічною основою масового збірного будівництва будинків будь-якої поверховості з комплектуючих без застосування монолітних трудомістких робіт з арматурою і бетоном, відповідаючи умовам:

- максимально високій швидкості будівництва;
- цілорічного будівництва в незалежності від погоди;
- мінімальної матеріаломісткості;
- екологічної чистоти;
- надійності;
- довговічності.

Основні переваги нових систем:

- підвищення рівня комфортності і необмеженої різноманітності об'ємно-планувальних побудов, трансформація планувальних рішень при будівництві й експлуатації будівель;

- зниження собівартості будівництва житлових і громадських будівель, що робить будівництво житла доступнішим масовому споживачеві;

- зниження рівня матеріало- і енерговитрат на будівництво й утримання житлових і громадських будівель;
- підвищення ефективності будівельного виробництва за рахунок максимального використання наявної місцевої сировинної та виробничої бази;

- впровадження і можливість застосування сучасних ефективних регульованих інженерних систем (поквартирного опалення, вентиляції та кондиціонування та ін.);

- високий темп зведення будівель, усепогодність будівництва при мінімальних витратах, в тому числі і в зимових умовах.

Додатковими причинами незацікавленості будівельних організацій в реалізації нових технологій є:

- певні ризики при застосуванні інновацій;
- відсутність достатньої інформації про нові технології і досягнення в будівництві;

- масова дискваліфікація проєктувальників, інженерів і вчених, робітників і керівників, низький рівень знань і професійної підготовки;

- розпад галузевих технологічних інститутів, застосування проєктними інститутами застарілих технічних рішень;

- відсутність мотивації в зниженні витрат металу і бетону, зменшення енерго- і трудовитрат;

- недосконалість кошторисних розрахунків вартості будівництва [6; 9].

- Слід зазначити, що у 2019 році загальний обсяг капітальних інвестицій в Україні збільшився на 15,5% порівняно з попереднім 2018 роком та склав 584,4 млрд. грн. При цьому ключовими драйверами інвестицій у 2019 році стали промисловість і будівництво (35%), сільське господарство (10%) та інформація і телекомунікації (17%).

Відповідно, розподіл капітальних інвестицій в Україні протягом 2018-2019 років наведено в табл. 1 [13].

Таблиця 1

**Відсотковий розподіл капітальних інвестицій у будівельний комплекс України за джерелами фінансування протягом 2018-2019 років**

| Джерело фінансування                   | 2018 | 2019 |
|--|------|------|
| Бюджетні кошти                         | 12,7 | 14,6 |
| Банківські кредити та інші позики      | 6,7  | 7,0  |
| Кошти населення на будівництво житла   | 6,4  | 5,6  |
| Кошти інвесторів іноземного походження | 71,3 | 68,1 |
| Інші джерела                           | 2,9  | 4,7  |

З табл. 1 можна побачити, що протягом 2018-2019 років найбільшу частку у загальному відсотковому розподілі капітальних інвестицій у будівельний комплекс України за джерелами фінансування складають кошти інвесторів іноземного походження. Однак у 2019 році їх обсяг дещо зменшився – на 3,2%.

Що стосується розподілу капітальних інвестицій у будівництво протягом 2018-2019 років за видами активів, то його наведено у табл. 2 [13].

З табл. 2 можна побачити, що найбільшу частку у загальному відсотковому розподілі капітальних інвестицій у будівельний комплекс України за видами активів протягом 2018-2019 років складають машини, обладнання та інвентар. При цьому їх частка у 2019 році збільшилася на 0,9%.

**Відсотковий розподіл капітальних інвестицій у будівельний комплекс України за видами активів протягом 2018-2019 років**

| Вид активів                    | 2018 | 2019 |
|--------------------------------|------|------|
| Житлові будинки                | 10,1 | 9,5  |
| Нежитлові будинки              | 14,7 | 15,4 |
| Інженерні споруди              | 19,4 | 22,6 |
| Машини, обладнання та інвентар | 33,1 | 34,0 |
| Нематеріальні активи           | 12,1 | 10,8 |
| Інші нематеріальні активи      | 10,6 | 7,7  |

Аналіз змісту програм державної підтримки житлового будівництва, а також низка програм регіонального рівня дає можливим зробити однозначний висновок про те, що обсяги державної підтримки будівельного комплексу в даний час явно недостатні, відсутні система цільового державного фінансування [4].

Необхідно, щоб в планах держави на найближчі роки був закладений високий рівень державної підтримки будівництва, отже, можна очікувати підвищеної уваги до будівельної галузі на державному рівні. Що стосується розвитку малоповерхового сегмента – то одними з головних перешкод на шляху розвитку ринку є недоробки земельного кодексу. Механізми придбання землі у власність залишаються непрозорими для пересічних покупців, вартість оформлення пакету документів висока, існує безліч нез'ясованих нюансів і проблем щодо виділення й оформлення земельних діля-

нок, що створюють базис для розвитку корупції. Ідентична ситуація склалася і в сфері забезпечення земельних ділянок комунальною інфраструктурою.

Одними з основних заходів, реалізація яких дозволила б вивести будівельний комплекс України з кризового стану, є такі:

- перехід до реальної структурної й інституційної реформи української економіки;
- реалізація ефективної інвестиційної політики, орієнтованої на подолання поточних структурних змін негативного впливу;
- формування державно-приватного партнерства, що, з одного боку, могло б сприяти розукрупненню низки існуючих акціонерних товариств, які стали монополістами в межах конкретного будівельного ринку, а з іншого – дозволили б поглинути ряд акціонерних товариств, як структур, які змінили державну форму власності на акціонерну, але зберегли колишній принцип господарсько-економічних взаємин із замовником, очікування авансування, а не оплати завершених і зданих в експлуатацію об'єктів [5; 7].

Будівельні компанії в складі державно-приватного-партнерства повинні отримати більшу фінансову стійкість і державні гарантії, наприклад:

- гарантії завершення будівництва в розумні терміни за рахунок участі держави;
- гарантії одержання найменшої на ринку ціни за рахунок відсутності паразитних (транзакційних) витрат і оптимізації витрат на придбання земельних ділянок, будівництво та інфраструктуру.

Подібні утворення фінансово-промислового типу могли б сприяти:

- поліпшенню інвестиційного клімату в країні;
- забезпеченню стабілізації господарських і коопераційних зв'язків;
- припиненню тенденції неплатежів;
- формуванню внутрішнього конкурентного середовища;
- розвитку ринку підрядних робіт в Україні.

У зв'язку зі сформованою ситуацією державі й інвестиційно-будівельного комплексу необхідно виробити такі напрями, які, не

порушуючи ринкових принципів функціонування житлової сфери, не підвищуючи ризиків для діяльності приватних інвесторів, кредитних організацій, девелоперів, будівельних компаній, підприємств будівельної індустрії й інших господарюючих суб'єктів, що дозволили б вирішувати проблеми доступності житла для громадян України. Це можливо на принципах державно-приватного партнерства з використанням державних і муніципальних фінансів [3; 8].

Значно підвищується роль держави в розробці і контролі виконання законодавства в галузі будівництва. Для цього необхідно, щоб всі учасники ринку були в рівних умовах, потрібні бути чітко прописані відповідні правила і механізми на державному рівні.

**Висновки.** Таким чином, державою в інвестиційно-будівельній сфері повинні бути закладені об'єктивні передумови для ефективної роботи як окремих будівельних компаній, так і інтегрованих структур в цілому в ринкових умовах, обумовлені постійною потребою в будівельній продукції, зокрема, в соціальній сфері, а також мають бути визначені оптимальні пропорції ринкової економіки і державного регулювання. Як показує зарубіжний досвід, така державна участь дозволяє перетворити будівельну галузь в один із найбільш рентабельних секторів національної економіки.

У цілому, враховуючи вищезазначене, державі слід реалізувати стратегію переходу інвестиційно-будівельного комплексу до нових економічних відносин в новій організаційній структурі галузі. Дана структура повинна формуватися виключно з міркувань економічної доцільності функціонування будівельних компаній і інтегрованих структур змішаних форм власності. Така стратегія може бути реалізована лише в рамках загальної концепції нової інвестиційної політики.

**Стаття надійшла до редакції: 19.09.20**





guarantees of construction completion within a reasonable time at the expense of state participation; guarantees of the lowest price on the market due to absence of parasitic (transaction) costs and optimization of costs for land, construction and infrastructure acquisition.

Thus, the state in the investment and construction sector should lay objective prerequisites for effective operation of both individual construction companies and integrated structures in general in market conditions, due to the constant need for construction products, in particular in the social sphere, with the possibility of determining of the optimal proportions of the market economy and state regulation. As foreign experience shows, such state participation makes it possible to turn the construction industry into one of the most profitable sectors of the national economy.

**Key words:** state innovation policy, investment and construction complex, public-private partnership, investment policy, capital investments.

**Received: 19.09.20**

## References

1. Kachur, R.P. (2013). Instytucijna struktura i normatyvno-pravove zabezpechennya reguljuvannja investycijnogo rynku v umovach transformaciy ekonomiky [Institutional structure and regulation of the investment market in the context of economic transformation]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho lisotekhnichnoho universytetu Ukrainy : zb. nauk.-tekhn. prats – Scientific Bulletin of the National Forestry University of Ukraine: collection. scientific and technical wash*, 23.7, (pp. 241–248) [in Ukrainian].
2. Kyrylenko, O.P. (2008). *Teoriya i praktyka byudzhetnych investycij [Theory and practice of budget investments]*. Ternopil : Ekonomichna dumka [in Ukrainian].
3. Kovtun, O.I. (2006). *Derzhavne reguljuvannja ekonomiky [State regulation of economy]*. Lviv : Novyj svit [in Ukrainian].

4. Koncepciya Derzhavnoyi cilovoyi ekonomichnoyi programy na 2011–2015 roky [Concept of the state target economic program on 2011–2015]. *www.rada.gov.ua*. Retrieved from [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua) [in Ukrainian].

5. Kuzmin, O.Ye. (2002). Regulyuvannya investytsijnoyi diyalnosti v Ukrayini [Regulation of investment activity in Ukraine]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, 3 (76), (pp. 97–108) [in Ukrainian].

6. Kuchta, P.V.b (2012). Napryamy vdoskonalennya derzhavnogo regulyuvannya investytsijnoyi diya`nosti vitchy`znyanyx pidpryyemstv [Directions of improvement of state regulation of investment activities of domestic enterprises]. *Biznes Inform. – Business Inform.*, 11, (pp. 55–58) [in Ukrainian].

7. Majorova, T.V. (2004). Investytsijna diyalnist: navch. posibnyk [Investment activity : manual]. Kyiv : CzUL [in Ukrainian].

8. Marcyn, V.S. (2005). Ekonomichne regulyuvannya innovacijnoyi diyalnosti [Economic regulation of innovative activity]. *Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine*, 5, (pp. 44–53) [in Ukrainian].

9. Matviyenko, P.V. (2007). Pokrashhennya investytsijnogo klimatu – priorytetne zavdannya derzhavnogo upravlinnya [Improving of investment climate is a priority of public administration]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 1 [in Ukrainian].

10. Mykytyuk, P.P. (2009). Procedury investytsijno-innovacijnogo analizu na pidpryyemstvax budivelnoyi galuzi [Procedures for investment-innovation analysis at construction industry enterprises]. *Visnyk Ternopilskogo nacionalnogo ekonomichnogo universytetu – Visnyk of Ternopil National University of Economics*, 3, (pp. 105–111) [in Ukrainian].

11. Mojseyenko, I.P. (2009). Informacijno-analitychne zabezpechennya finansovoyi bezpeky subyektiv gospodaryuvannya [Information and analytical support of financial security of economic entities]. *Aktualni problemy ekonomiky – Actual problems of economy*, 10, (pp. 233–238) [in Ukrainian].

12. Omelyanovych, A.R. (2012). *Investuvannya : monografiya [Investment : monograph]*. Kyiv : KNEU [in Ukrainian].

13. Standartnyj zvit z yakosti derzhavnogo statystychnogo sposterezhen-nya «Kapital`ni investytsiyi» [Standard Report on Quality of State Statistical Observation «Capital Investments»]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

14. Shkura, J.S. (2003). Osobennosty formirovaniya finansovoho mekhanizma ynvestytsyonnykh protsessov [Features of the formation of the financial mechanism of investment processes]. *Akademichnyi ohliad – Academic Review*, 2, (pp. 35–39) [in Russian].
15. Blayse, A. & Manley, K. (2004). *Key influences on construction innovation*, *Construction Innovation*, 4, (pp. 143–154) [in English].
16. Dulaimi, M. & Nepal, M. & Park, M. (2005). A Hierarchical Structural Model of Assessing Innovation and Project Performance. *Construction Management and Economics*, 23.6, (pp. 565–577) [in English].
17. Gann, D.I.M. (2000). *Building Innovation: Complex Constructs in a Changing World* [in English].
18. Kangali, R. & Miyatake, Y. (1997). Developing and Managing Innovative Construction Technologies in Japan. *Journal of Construction Engineering and Management*, 123.1, (pp. 72–78) [in English].
19. Ling, F.Y.Y. (2003). Managing the implementation of construction innovations. *Construction Management and Economics*, 21, (pp. 635–649) [in English].
20. Nam, C.H. & Tatum, C.B. (1997). Leaders and champions for construction innovation. *Construction Management Economics*, 15, (pp. 259–270) [in English].
21. Reichstein, T. & Salter, A.J. & Gann, D.M. (2005). Last among equals: a comparison of innovation in construction, services and manufacturing in the I-JK. *Construction Management and Economics*, 23.6, (pp. 631–644) [in English].
22. Seaden, G. & Manseau, A. (2001). Public policy and construction innovation. *Building Research & Information*, 29.3, (pp. 182–196) [in English].
23. Slaughter, S. (1991). Innovation and Learning during Implementation: a Comparison of User and Manufacturer Innovations. *Research Policy*, 22, (pp. 81–95) [in English].
24. Veshosky, D. (1998). Managing innovation information in Engineering and construction firms. *Journal of Management in Engineering*, 124.1, (pp. 58–66) [in English].
25. Winch, GINI. (1998). Zephyrs of creative destruction: understanding the management of innovation in construction. *Building Research & Information*, 26.4, (pp. 268–279) [in English].

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

**Шведун Вікторія Олександрівна:** Національний аерокосмічний університет ім. М. С. Жуковського «Харківський авіаційний інститут»: вул. Чкалова 17, м. Харків, 61070, Україна.

**Viktoriia Shvedun:** National Aerospace University H.E. Zhukovsky «Kharkiv Aviation Institute»: 17 Chkalov st., Kharkiv, 61070, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-5170-4222**

**E-mail: [applevikvs@gmail.com](mailto:applevikvs@gmail.com)**

**Грень Лариса Миколаївна:** Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»: вул. Кирпичова 2, м. Харків, 61002, Україна.

**Larysa Hren:** National Technical University «Kharkiv Polytechnic Institute»: 2, Kyrpichova str., Kharkiv, 61002, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0003-4466-6018**

**E-mail: [mega\\_lgren@ukr.net](mailto:mega_lgren@ukr.net)**



*їхні ризики. Законність та верховенство права є необхідною умовою для попередження ризиків децентралізації, а також забезпечення розвитку об'єднаних громад. Розглянуто роль префектів у нагляді за законністю рішень органів місцевого самоврядування з можливістю не порушення функціонального балансу судової гілки влади. Запропоновано, можливі попереджувальні шляхи зменшення ризиків та викликів реформи, вирішення актуальних питань реформи, а також сприяння державотворенню. У роботі досліджено мовне питання національних меншин, а також висловлено думку про важливість державної мови як об'єднуючого та державотворчого чинника.*

**Ключові слова:** *децентралізація, дезорганізація, нагляд, префект, культура, етнонаціональний, мова, закон.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Реформа децентралізації наразі є однією з найуспішніших реформ в Україні. Децентралізація сприймається як процес передачі повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, можливість громад розпоряджатися власними доходами та ресурсами, підвищення якості та доступності послуг для громадян. Водночас реформа децентралізації окрім переваг для функціонування місцевого управління має значні виклики, пов'язані з системними змінами на місцевому рівні. Враховуючи політичну, економічну, соціальну нестабільність, в умовах зовнішньої агресії, децентралізація може призвести до посилення негативних тенденцій на місцевому рівні, які здатні вплинути на подальший розвиток держави. Для впровадження реформи децентралізації потрібно враховувати можливі ризики які здатні завадити реформі та розробити механізми їх запобігання для успішного проходження реформи. На шляху реалізації процесу децентралізації знаходиться низка викликів в етнокультурній, управлінській сферах, законності та правопорядку, а також загроза порушення суверенітету.

Необхідно враховувати можливі мінуси та виклики її проведення для того, щоб децентралізація не перетворилася в дезорганізацію.

Замість ефективної децентралізації, може відбутися послаблення державної влади та посилення впливу окремих регіонів, що може негативно вплинути на функціональні можливості держави, в тому числі і наповнення місцевих та державного бюджетів. Виникає ризик посилення нерівномірного територіального розвитку.

Можлива регіоналізація, тобто посилення місцевих еліт, політичних монополій які контролюють ресурси громад. Децентралізація має забезпечити передачу повноважень з адміністративного центру на місця, але, при цьому не повинна призводити до утворення фрагментованих державних утворень.

В умовах реформи децентралізації необхідним є створення ефективної системи нагляду і контролю над органами місцевого самоврядування щодо законності їхньої діяльності. Тому, від ефективної роботи судової і правоохоронної систем залежить законність та правопорядок діяльності органів місцевого самоврядування. З передачею адміністративних повноважень та збільшенням місцевих бюджетів необхідним є механізм запобігання корупції місцевої влади.

В процесі децентралізації важливо враховувати етнонаціональні чинники територіальних громад, а також запобігати утворенню ізольованих анклавів тієї чи іншої національної меншини. Постійні зміни у законодавстві викликають нестабільність та недовіру до реформи. Недостатня поінформованість про реформу перешкоджає її реалізації, створює основу для міфів та маніпуляцій.

Для ефективного управління та використання адміністративних ресурсів потрібні управлінці базового рівня які мають відповідну кваліфікацію. Брак кваліфікованих кадрів та менеджерів може суттєво вплинути на проходження реформи децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Децентралізація як системне явище знайшла своє відображення в працях вітчизняних науковців, таких як: В. Ємельянов, А. Шульга, О. Євтушенко, В. Андріяш, Т. Гладка, Л. Клівіденко, О. Скрипнюк., Т. Тарасенко, С. Квітка. В працях цих науковців приділялася увага як загальному



аналізу становлення місцевого самоврядування у процесі децентралізації, а також ризикам та викликам децентралізації, необхідності дотримання методологічного порядку та вироблення законодавчої бази. Досліджувалися етнонаціональні чинники та їхній вплив на об'єднані громади. В економічному аспекті бюджетна децентралізація розглядається в працях Н. Македонської. Досліджено також електронні публікації з проблем децентралізації фахових експертів, державних діячів.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Під час дослідження були визначені наступні завдання:

- окреслити можливі ризики проходження реформи децентралізації та передбачити їх наслідки;
- запропонувати необхідні рішення спрямовані на пом'якшення та подолання цих ризиків для успішного завершення реформи децентралізації;
- розглянути запропоновані зміни до Конституції України стосовно децентралізації та наслідки їх впровадження;
- дослідити питання статусу державної мови та її співвідношення з мовами національних меншин;
- визначити способи міжкультурної взаємодії різних етнічних груп громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З початком реформи децентралізації виникає дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади. Новостворені територіальні громади беруть на себе відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території. Ефективність реалізації поставлених перед територіальними громадами завдань є основним показником успішності даного об'єднання та реформи загалом. Децентралізація відкриває значні перспективи для забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого рівня, зокрема через підвищення ролі громадян, їх впливу на процес прийняття рішень та втілення рішень [1, с. 5].

Разом з відповідальністю об'єднаних територіальних громад,

виникає також і схильність їх до певних ризиків за відсутності необхідних важелів стримувань для запобігання зловживанням та правопорушенням.

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. На нашу думку, місцева влада у формі об'єднаних територіальних громад спроможна існувати виключно за демократичної форми правління на місцях. Місцева, або (муніципальна) демократія включає:

- громадянське суспільство, активно спрямоване на вирішення місцевих питань;
- механізм погодження інтересів між державою та об'єднаними громадами;
- відносини на засадах рівноправності та партнерства між владою та населенням громад [40, с. 9-10].

Вона сприяє побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом й органами управління на локальному рівні. У зв'язку з цим виникає загроза прийняття місцевою владою рішень, які не відповідають інтересам громад або порушують національні інтереси у питаннях безпеки, мовної політики, європейської інтеграції тощо, за відсутності належного контролю з боку центральних органів влади та правоохоронних структур.

Організація та створення належного функціонування судової та правоохоронної систем є важливим чинником від якого залежить реформа децентралізації та законність прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Неефективна або відсутня система державного нагляду за законністю прийняття рішень місцевими органами влади, а також, неефективна судова і правоохоронна система можуть призвести до прийняття місцевою владою рішень, які порушують законодавство, інтереси об'єднаних громад, що негативно вплине на результати реформи та місцеву владу [6, с.12].

Зі збільшенням повноважень органів місцевого самоврядування виникає ризик корупції на місцевому рівні. Розгляд земельних питань часто відбувається без належної прозорості та звітності. Особливої актуальності цей ризик набуває у зв'язку із проведенням

земельної реформи, переміщенням закупівель землі на рівень місцевих органів влади.

Можливість дезавувати цей ризик полягає у збільшенні прозорості прийняття рішень місцевою владою, що включає: оприлюднення рішень місцевих рад, протоколів виконавчих комітетів, інформацію про засідання депутатських комісій, а також інформація про всі події та заходи за участі місцевої влади.

Водночас, необхідним є оприлюднення у відкритому доступі на веб-сайтах містобудівних кадастрів, геоінформаційних сервісів, геодезичної інформації запровадження електронної системи закупівель, земельних аукціонів, а також запровадження системи безконтактних (електронних) адміністративних послуг, розвиток центрів надання адміністративних послуг у громадах [33, с. 10].

Р. Безсмертний, В. Ємельянов та інші дослідники, сприймають децентралізацію скоріше як експеримент, а не як реформу, оскільки проведенню реформи має передувати розроблення законодавчої бази. Так науковець В. Ємельянов поділяє думку Р. Безсмертного який зазначає про неможливість проведення таких змін без внесення відповідних поправок до Конституції, до законів про місцеве самоврядування та Бюджетного кодексу [19].

Варто відмітити, що на сьогоднішній день, ані конституційних змін, не впровадження посадової особи префекта не існує. Подальше просування реформи територіальних громад без змін до конституції може суттєво підірвати керованість державою. На сьогоднішній день, ми маємо приклади того, як приймаються рішення обласними територіальними громадами всупереч діючому законодавству. До прикладу, Тернопільська обласна рада, всупереч прийнятому закону «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор», який визначає організаційно-правові та економічні умови проведення азартних ігор, прийняла рішення про заборону грального бізнесу на території області [32].

Для забезпечення законності та правопорядку органів місцевого самоврядування, реформа децентралізації потребує відповідного нагляду за законністю прийняття рішень. На сучасному етапі у зв'язку з відміною прокурорського нагляду це питання набуває

особливої актуальності.

Можливість створення альтернативного нагляду за законністю, вперше була передбачена у Постанові Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України, щодо децентралізації влади» від 31.08. 2015 р. [2].

Даною Постановою було передбачено, можливість здійснення нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування новою майбутньою посадовою особою, а саме префектом. Однією з найважливіших функцій префекта є здійснення нагляду за дотриманням органами місцевої влади законності у прийнятті рішень та недопущення порушення законодавства.

Так ст. 144 цієї постанови, передбачалось право префекта зупинити дію актів місцевого самоврядування, через їх невідповідність Конституції чи іншим законам України, а також звернутися до суду. Відповідними повноваженнями з нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування планувалось наділити Президента та тимчасового державного уповноваженого [2].

Відповідний порядок здійснення нагляду передбачає, що у випадку ухваленням одним з органів місцевої влади акту, який суперечить Конституції України, загрожує державному суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці, президент України повинен зупинити дію відповідного акту та звернутися до Конституційного Суду України, а також тимчасово зупинити повноваження відповідного органу та призначити тимчасового державного уповноваженого, для організації діяльності виконавчого органу місцевої влади.

У постанові також передбачалось координація префектом діяльності територіальних органів та центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм; спрямування та організацію діяльності територіальних органів, центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевої влади в умовах введення воєнного, надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Передбачалась можливість глави держави тимчасово зупиняти

здійснення повноважень органів місцевої влади, якщо вони призводять до загрози державному суверенітету [2].

Нормативно-правове забезпечення організації процесу децентралізації є надзвичайно важливою складовою, яка впливає на реалізацію реформи місцевої влади та сприяє подоланню багатьох ризиків. Конституція України являє собою юридичну основу всього законодавства держави, Основний закон, який регулює державний устрій, місцеве самоврядування та є базою для прийняття всього законодавства щодо реформування місцевої влади. Для успішного проведення реформи децентралізації необхідні системні зміни до Основного закону України які повинні сприяти досягненню цієї мети [3, с. 2].

У грудні 2019 року на розгляд Верховної Ради України президентом України був внесений проект закону № 2598 від 13.12.2019 «Про внесення змін до конституції України щодо децентралізації влади», спрямований на створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення правового статусу місцевого самоврядування [31].

Основні положення даного законопроекту передбачали:

1) первинною одиницею адміністративно-територіального устрою є громада, яка створюється на основі спільних історичних, етнічних, культурних традицій, демографічних особливостей, враховуючи географічне розташування та економічні зв'язки, традицій, а також ґрунтується на засадах єдності та цілісності території громад, децентралізації, спроможності місцевого самоврядування до вирішення питань місцевого значення, розвитку адміністративних одиниць.

2) повноваження між органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами відповідного рівня, розмежовуються та здійснюються за принципом субсидіарності, згідно з яким, наділення повноваженнями органу, відбувається відповідно до обсягу і характеру завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.) [15, с. 2].

3) ліквідація місцевих державних адміністрацій та скасування

інституту голови місцевої державної адміністрації. Також, основні повноваження зосереджуються на місцевому рівні у громаді та передаються виконавчим органам рад відповідного рівня [3, с.3]. Передбачається утворення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування.

4) утворюються виконавчі органи громад, які є підзвітними відповідним радам громад;

5) закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, що являє собою землю, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, які належать громаді на праві комунальної власності, а також місцеві податки і збори, частину загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

6) запроваджується інститут префекту як абсолютно нової посадової особи з особливими повноваженнями;

7) запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою трьох рівнів: області, району та громади з повсюдністю місцевого самоврядування [17, с. 6].

8) можливість визначення окремим законом порядку адміністративно-територіального устрою, що передбачає утворення, ліквідацію, найменування, перейменування, встановлення та зміни меж громад, округів та областей.

Запропонований проект закону, зазнав численної критики різних громадських організацій та небезпідставного занепокоєння західних партнерів України. Асоціація об'єднаних територіальних громад зазначає про необхідність обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції, як підґрунтя децентралізації з представниками органів місцевого самоврядування. Оскільки він має низку зауважень тому вони занепокоєні щодо положень цього законопроекту.

Сама можливість зупиняти рішення місцевої влади є невід'ємною функцією суду. У даному разі відбувається порушення балансу гілок влади та наділення префектів невласивим для них повноваженням. Ідея здійснення контролю за законністю префектом є правильною, але її реалізація потребує дотримання встановленого законодавчого порядку, що дозволить уникнути неправомірного впливу префектів

та посилення корупції.

На думку експерта з децентралізації Р. Рохова «префект має бути представником держави в регіоні, також має бути дотриманий баланс повноважень різних гілок влади. Префект повинен бути представником держави в регіоні, при цьому, має відбуватися баланс контролю та функцій. У разі виявлення порушення конституції та законів у рішеннях органів місцевого самоврядування, префект повинен, спочатку написати листа до органу місцевого самоврядування з переліком проблем та часом на їх усунення, якщо вони не будуть усунені, звернутися до адміністративного суду з вимогою скасувати рішення на підставі його невідповідності закону» [24].

Таким чином, префект буде виконувати функцію контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування, не втручаючись у діяльність судової гілки влади та не порушуючи суддівську функцію зупинення рішення у разі його невідповідності законодавству.

На сьогоднішній день, місцеві влади чинять опір впровадженню інституту префектів через поширені міфи, щодо ролі префекта та його роботи. Поширеною є думка, що запровадження префектів, може призвести до централізації та зловживання повноваженнями. Важливо пам'ятати, що префект не втручається у діяльність органів місцевого самоврядування, а здійснює контроль через суд у законний спосіб. Префект повинен здійснювати тиск на органи місцевого самоврядування, а встановлювати відповідність рішень місцевих органів законодавству, таким чином здійснюючи захист інтересів громади.

Викликає сумнів та застереження зміни стосовно адміністративно-територіального устрою. Формулювання законодавчого врегулювання порядку створення, встановлення та зміни меж, найменування районів, громад та областей є особливо ризиковим в контексті визначення адміністративно - правового статусу тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської області. Оскільки в даному випадку виникає ризик включення окупованих частин Донбасу до складу України на умовах

«особливого статусу», що призведе фактично до федералізації та дестабілізації країни.

Внаслідок активної суспільної реакції та аналізу, даний законопроект був відкликаний президентом 16 січня 2020 р. та відправлений на доопрацювання.

Варто наголосити що сам процес реформи децентралізації розпочався у непослідовній формі, а саме з фінансової децентралізації. Хоча, першочергово, повинні були б розпочатися зміни меж адміністрування, передача повноважень на місця, і тільки після цього передача фінансів на виконання повноважень [24].

Дотримуючись методики формування громад, обласні ради мали б узгоджувати перспективні плани і в його межах провести консультації про створення громад, ухвалити рішення про їх створення, визнати громади спроможними та провести вибори.

Цілком логічно, що процесу формування об'єднаних громад повинно передувати розроблена законодавча основа, яка включає відповідні зміни до Конституції, прийняті нові Закони України «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблена «Методика формування спроможних територіальних громад».

Слушно відмітити, що протягом 2014-2015 рр. було розроблено та прийнято низку законодавчих актів, які заклали основу для системних змін на місцевому рівні, серед яких зокрема є Закони України: «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII [37], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VII [5], «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII [38], «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 02.09.2014 № 1664 –VII [39], зміни до Бюджетного [40] та Податкового [41] Кодексів, та інші [29, с. 2].

Дані закони визначають принципи основні засади, форми, та підстави співробітництва громад, основи регіональної політики, порядок добровільного об'єднання громад, що включає: ініціювання



об'єднання, підготовку рішень про об'єднання громад, утворення об'єднаної громади, форми державної фінансової підтримки та ін.

Проте, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про об'єднанні територіальні громади», раніше, ніж було затверджено методику формування спроможних територіальних громад та зважаючи на відсутні досі зміни до Конституції, формування об'єднаних громад відбувалося самостійно та без відповідної нормативно-правової бази, а також спираючись на матеріальні та політичні інтереси певних груп.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» закріплює методичні рекомендації щодо того, як повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання. Відповідно до цієї Постанови, формування спроможних громад повинно здійснюватися шляхом розроблення, схвалення та затвердження перспективних планів [16].

Фактично, перспективні плани формування територіальних громад не є реалізованими повною мірою, через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання, відсутність ґрунтового соціально-економічного аналізу рівня розвитку громад, неврахування культурно-етнічних й історичних особливостей громад, а також випадків не прийняття рішень обласними радами, щодо ухвалення перспективних планів.

Обласні ради не завжди вчасно та раціонально приймають рішення щодо схвалення перспективних планів формування територій громад областей, часто політизуючи цей процес з метою збереження свого впливу на потенційних виборців. В результаті, громади об'єднуються не залежно від перспективних планів, а в подальшому набагато простіше підлаштувати план під об'єднання громади а не об'єднання громади за планом. Більшість об'єднаних територіальних громад були створені поза межами розроблених перспективних планів.

При обласних державних адміністраціях були створені робочі групи, по розробленню і узгодженню з обласними радами, перспективних планів про створення об'єднаних територіальних

громад, але як показує практика, і за згодою Мінрегіонбуду, почалося хаотичне створення ОТГ не за перспективними планами.

Станом на 01 жовтня 2019 року на приблизно 87,6% території України були розроблені перспективні плани формування територій громад областей, які в більшості випадків неповністю враховували Методику формування спроможних територіальних громад [30]. Питання прийняття та затвердження перспективних планів потребувало прискорення.

У зв'язку з цим, Законом Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей від 05.12.2019 [20], було доповнено частину першу статті 4 Закону України «Про об'єднання територіальних громад» вимогою, щодо здійснення процесу об'єднання, відповідно до перспективних планів формування територій громад, а також ч. 3 ст. 11 відповідно до якої, перспективний план формування територій громад затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням відповідної обласної державної адміністрації.

Станом на 27 Травня 2020 року в Україні було затверджено 24 перспективні плани формування об'єднаних громад та утворено 1469 об'єднаних територіальних громад, що повністю покриває територію країни та фактично означає системні зміни адміністративно-територіального устрою [36]. В подальшому очікується прийняття таких важливих законодавчих актів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», оновлені закони «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та ін.

Спроможність територіальних громад є необхідною складовою успішного об'єднання громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможною громадою є громада, яка в результаті об'єднання здатна забезпечити надання своїм громадянам публічних послуг у таких сферах як освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, а також має достатньо кадрових ресурсів, фінансового

забезпечення та здатна розвивати власну інфраструктуру [16].

Оцінка рівня спроможності відбувається на основі критеріїв соціально-економічних показників розвитку громади, таких як, чисельність населення громади, чисельність учнів закладів загальної середньої освіти на території громади, площа території, індекс податкоспроможності бюджету громади, частка місцевих податків і зборів [16].

Для підвищення спроможності громад необхідним є розробка програми соціально-економічного розвитку, розвиток малого та середнього бізнесу, план місцевого економічного розвитку. При об'єднанні громад потрібно приєднуватися до вже створених громад, які отримали повноваження, мають реальні результати, які свідчать про спроможність та успішність громади, як то відкриті центри надання адміністративних послуг, відремонтовані школи, спортивні майданчики, реалізовані міжнародні проекти та ін. [21].

Також вагомим внеском у спроможність громад були і залишаються державна підтримка в вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам що вирішує соціально-побутові питання для комфортного проживання населення, таких як: капітальний ремонт та реконструкція шкіл, дитячих садків, придбання обладнання, реконструкція лікувальних корпусів лікарень, придбання медичного автомобіля; реконструкції сільських будинків культури, стадіонів; капітальний ремонт дорожнього покриття вулиць, провулків, проїздів, під'їздів, автодоріг; капітальний ремонт та реконструкція мережі вуличного освітлення, будівництво, реконструкція та облаштування системи водопроводу, розвідувально-експлуатаційних свердловин, водонапірних башт, придбання спецтехніки для комунальних, виготовлення містобудівної документації тощо.

Так, завдяки реалізації проектів за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам підвищується громадська довіра до обраних ними органів та посадових осіб, що позитивно впливає на формування громадської самосвідомості жителів та на активізацію їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, активізується управлінська та господарська

функції місцевої влади, крім того, все чіткішими та виразнішими стають практичні дії органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення розвитку всіх населених пунктів, з яких сформувалася громада [43].

Заступник міністра розвитку громад та територій України В. Негода стверджує про необхідність чіткого розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, про що він зазначає: «Важливо спільно з кожним профільним міністерством найближчим часом ретельно попрацювати над секторальними повноваженнями. Паралельно будемо вести роботу з Міністерством фінансів, оскільки повноваження, ті, які делегує держава органам місцевого самоврядування, повинні бути забезпечені і фінансами для їх виконання». А також він стверджує: «в майбутньому новому законі пропонується закріпити принцип, за яким рада громади в межах закону матиме право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу» [34].

Проект нової редакції закону «Про місцеве самоврядування в Україні» станом на 30.09.2020 р. передбачає визначення сфери повноважень місцевої влади за принципом субсидіарності, тобто вирішення завдань на тому рівні, на якому їх вирішення найбільш ефективне, а також визначає виключне коло повноважень державних органів до яких належать сфери: «оборони, суверенітету, державної безпеки, захисту кордону, ядерна та радіаційна безпека, державний аудит, митний контроль» та ін. [35].

В умовах політичної нестабільності, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії, при проведенні децентралізації на думку О. Скрипнюка слід передбачити й бути готовими до таких викликів:

- поглиблення регіональних ідентичностей серед населення, а також сепаратистських настроїв в окремих регіонах;
- збільшення сваволі чиновників та посилення місцевих еліт, що вимагатиме більшого контролювання видатків та їх джерел надходжень;
- зростання незадоволення населення регіонів центральною

владою, яка не матиме можливості захистити інтереси та права регіональних громад;

- небезпеки відцентрових тенденцій через зменшення контролю та відповідальності державних органів перед місцевими адміністративно-територіальними суб'єктами [4, с. 3]. Всі ці виклики, потребують мобілізованої державної політики захисту національних інтересів, реформування судової та правоохоронної систем, забезпечення верховенства закону в об'єднаних громадах, гнучких рішень щодо національної, мовної та культурної ідентичності.

Невідворотність покарання є необхідним стримуючим чинником, який повинен запобігати сепаратистським діям органів місцевої влади. В разі голосування та ухвалення рішення місцевою радою, спрямованого на порушення конституційного ладу та сепаратизм, повинна настати персональна відповідальність кожного депутата причетного до таких дій [24].

На нашу думку наразі існує ризик посилення політичних монополій, а також безконтрольних та незаконних дій місцевої влади, особливо враховуючи політичну нестабільність, зовнішню гібридну агресію, маніпуляцію суспільною думкою у процесі виборів до місцевих об'єднаних територіальних громад.

На прикладі Донецької, Луганської області та Автономної Республіки Крим, ми бачимо посилення місцевих еліт та узурпацію ними влади, а також спробу відмежуватися від центральної влади України що відбувалося на протязі десятиліть. У зв'язку з цим виникає загроза сепаратизму. Загалом Донбас залишається регіоном у якому послаблення українського культурного середовища, вплив місцевих еліт є серйозним фактором для загострення можливості сепаратистських настроїв та відцентрових тенденцій.

Саме тому, децентралізація не повинна призводити до утворення окремих відмежованих регіонів, що є актуальним і для інших областей України. За часів радянської влади відбувався значний вплив русифікації Донбасу, який був викликаний постійним переміщенням росіян, що були направлені для праці, створюючи дрібноурядовий, ремісничий, купецький і робітничий прошарки.

[13]. Частка школярів, що навчалися українською мовою у школах в 1991 р. від загальної кількості становила 3,3 % у Донецькій та 6,7 % в Луганській області що відображено на рис. 1.



**Рис. 1.** Частка школярів що навчалась української мовою у період 1991 та 2012 роках

Що стосується кількості російськомовних шкіл то за період з 1991 по 2012 р. їх кількість значно зросла до 48,3 та 48,1 відповідно у 2012 р. З 2014 року кількість російськомовних шкіл в Україні значно зменшилася з 621 у 2014-2015 рр., до 194 у 2018-2019 рр. відповідно, це зображено на рис. 2.



**Рис. 2.** Кількість російськомовних шкіл у період 2014-2015 та 2018-2019 роках

Цікавим нам видається той факт що Кримський півострів, був єдиним регіоном, де тривалий час українських шкіл не було взагалі, при цьому українці склали чверть населення Криму поряд з росіянами, кримськими татарами та ін. Усі народності Криму вимушені були віддавати дітей в російськомовні школи, оскільки інших на Кримському півострові ще практично не було. Станом на 2012 рік в українських школах Криму 8% учнів отримували освіту українською мовою.

За даними моніторингу Кримської правозахисної групи у 2018-2019 рр. серед двох шкіл заявлених як українські, класи з навчанням українською мовою навчання діють тільки в Симферопольській академічній гімназії. Гімназії № 11 ім. К.Тренева м. Симферопіль, викладають українську мову як факультативну, а навчання з усіх дисциплін проводилось виключно російською мовою. Як висновок, зазначається, що у Криму не залишилося жодної школи з україномовним навчанням по всім дисциплінам [14].

Принагідно зауважимо що питання мовної та етнонаціональної політики в контексті децентралізації є надзвичайно важливим. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднання громад відбувається на історико-культурних засадах, з урахуванням етнічних та природних чинників їх формування, що мають вплив на соціально-економічний стан [5].

У процесі об'єднання громад виникають соціокультурні виклики міжкультурної взаємодії різних етнічних груп громад. Громади багатьох регіонів мають етнонаціональну специфіку та містять населення, яке складається з представників однієї або декількох різних етнічних груп. Об'єднання громад з такими національними меншинами може призвести до анклавізації об'єднаних громад, загострити актуальне питання міжкультурної взаємодії або призвести до майбутніх конфліктних ситуацій. [6, с. 16-17].

В Україні проживає чимало національностей в різних регіонах. Найбільше представників етнічних меншин проживає в Одеській, Чернівецькій та Закарпатській областях. Об'єднання

громад з моноетнічним населенням, більшість з якого є етнічні меншини (болгари, молдовани, румуни, угорці, гагаузи та ін.), або представників різних етнічних груп є неминучим процесом. Однак, у зв'язку з цим, можливий ризик загострення міжетнічних конфліктів та навіть сепаратизму, особливо, враховуючи, сторонній вплив різних політичних сил, як в середині держави, так і представників інших держав, використаний у політичних цілях.

Голова Асоціації сприяння самоорганізації населення О. Колесников вважає: «Ризики можуть виникнути лише в моноетнічних районах та й то за умови активного зовнішнього впливу. Створення районів за етнічним принципом є недоцільним та не має сенсу. За новим баченням уряду на місцях не буде представницьких органів, а тільки префект. Префект є особою призначуваною згори, а тому сепаратизм громад у принципі неможливий. У той же час, саме громада, здатна забезпечити збереження етнічної самобутності жителів, реалізацію їх прав, таким чином попереджуючи зародження сепаратистських настроїв» [25].

В сучасному світі більшість держав є поліетнічними, на території яких проживають представники інших народностей. Глобалізаційні зміни призводять до того, що держави стають все менш однорідними за своїм етнічним складом. Між представниками різних етнічних та національних груп залишаються та часто посилюються мовні, культурні чи релігійні протиріччя, які можуть призводити до суперечок та конфліктів в тому числі сепаратизму і терактів [18, с. 2]. Існує чимало прикладів в історії проголошення нової держави різними сепаратистськими рухами або етнічними групами. Таким прикладом є зокрема, розпад Югославії та утворення нових незалежних держав на її території.

Незважаючи на певні протиріччя навколо статусу та застосування української мови, однозначною думкою в контексті мовної політики є єдина державна українська мова в Україні.

Питання мовної політики в об'єднаних громадах пов'язане з існуванням в них власного мовного середовища певної етнічної групи (наприклад угорськомовного населення у Закарпатті чи румунськомовного в Одеській області). Відповідно до перепису 2001



року представники румунської національної меншини становлять 151 тис. або 0,35 % загальної чисельності населення України та зосереджені переважно в Одеській, Закарпатській і Чернівецькій областях [28, с. 11].

Можливість вивчати та спілкуватися цими мовами є правом цих національних меншин але в той же час статус української мови як державної повинен зберігатися для всіх територіальних громад на території всієї України. Саме тому освітнє та управлінське середовища повинні бути україномовними. Така позиція повністю відповідає Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», відповідно до ст. 12 якого, робочою мовою органів державної влади та місцевого самоврядування є державна мова, та буде сприяти стабільності та державотворенню [7].

25 квітня 2019 року Верховна Рада України прийняла закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Даний закон передбачає, обов'язкове використання української мови всюди, окрім приватних розмов та релігійних церемоній [7].

16 січня 2020 року був прийнятий закон «Про повну загальну середню освіту», який передбачає, поступове збільшення навчання угорської меншини державною мовою. У початковій школі навчання проводиться угорською мовою, у 5 класі – не менше 20% обсягу навчального часу з поступовим збільшенням до 40% у 9 класі. Зі старшою школою повинно бути не менше 60% річного навчального часу [26].

Прийняття даних законів викликало супротив Угорщини, яка вважає, що вони порушують права угорської громади Закарпаття, зокрема на навчання угорською мовою.

Екс-міністр закордонних справ П. Клімкін зазначає, що отримувати освіту на своїх мовах є правом меншин. Отже, їхні права не мають бути обмежені, але вони повинні мати реальну можливість вивчити українську мову [23].

Венеційська комісія у своєму висновку, щодо закону про забезпечення функціонування української мови як державної, дійшла висновку про необхідність законодавчих заходів сприяння укріпленню української мови як державної. Водночас, рекомендує

розробити закон про меншини, забезпечити захист мов меншин, дотримуючись балансу між зміцненням державної мови та мов меншин. [22, с. 32-33].

Мусимо констатувати що громади мають різну історію та самоідентифікацію. Для того, щоб новоутворені об'єднані громади гармонійно співпрацювали та розвивалися, потрібно провести пошук їхньої спільної соціокультурної основи, спільної ідентичності. У даному контексті необхідне глибоке дослідження історії, місцевих традицій, які існували ще до радянських часів.

Для запобігання роз'єднанню, сепаратизму в об'єднаних громадах, потрібно зосередитися на об'єднуючих чинниках, які здатні об'єднати громаду. Одним з таких чинників є культура. Слушною є думка экс-міністра культури України Є. Нищука: «децентралізація надає можливість створення культурних центрів, хабів які об'єднують різні напрямки. Можливість об'єднати в одну групу для спільної творчості барабанщиків, гітаристів, вокалістів з різних сіл, селищ, міст. Таким чином, культура може дати можливість створення спільного, об'єднуючого, що буде сприяти психологічному та ментальному зближенню в громадах» [8].

На проведення децентралізації, здатна вплинути нестабільна політична ситуація пов'язана з протиріччям між міським головою та місцевою радою. Приналежність до різних політичних партій та політичних поглядів міського голови та більшості депутатів міської ради, здатна суттєво вплинути, або навіть завадити ефективній діяльності місцевої влади.

Автори статті вважають що вищезазначене особливо яскраво можемо спостерігати на прикладі взаємодії Миколаївського міського голови та Миколаївської міської ради.

Так за результатами місцевих виборів які відбулися 25 жовтня 2020 р. Миколаївським міським головою став представник партії «Самопоміч». Однак за результатами виборів до міської ради з 54 депутатів 26 є представниками «Опозиційного блоку», до якого належав головний опонент чинного мера. Таким чином, між міським головою та більшістю у міській раді виникло політичне протистояння, яке є недоречним та заважає нормальному

функціонуванню місцевої влади та вирішенню нагальних питань.

Проблемою є неузгодженість та протистояння між різними політичними силами через що, прийняття важливих рішень з питань місцевого самоврядування, шляхом голосування на сесії міської ради (такі як прийняття бюджету) стає проблемним.

Відповідно до ч. 5 ст 42 Закону України «Про місцеве самоврядування», міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. Міський голова є підзвітним, підконтрольним та відповідальним перед територіальною громадою, а також міською радою [27]. В той же час, міська рада такої відповідальності не несе [9].

Політична діяльність є недоцільною у місцевій владі, оскільки місцеве самоврядування повинно займатися насамперед господарськими питаннями місцевого значення, а тому, вибори до місцевих органів бажано проводити за мажоритарною системою, без участі політичних партій на місцевих виборах.

Зміни торкнулись і виборчого законодавство так 01 січня 2020 року з набуттям чинності Виборчого кодексу України, на виборах депутатів місцевих рад у поточному році були застосовані дві виборчі системи.

В містах з кількістю виборців до 90 тис. осіб була застосована мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних виборчих округах для виборів місцевих рад, рад об'єднаних територіальних громад.

В містах з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб - пропорційна система з відкритими партійними списками для виборів депутатів обласних, міських рад і міських об'єднаних територіальних громад.

Для виборів сільських, селищних, міських голів, а також старост застосовувалася мажоритарна система відносної більшості з голосуванням в єдиному одномандатному окрузі. Для виборів міських голів у містах з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб - мажоритарна система абсолютної більшості [10].

Серед низки причин які стали гальмівними чинниками реформи авторами виділені наступні: недостатня поінформованість про реформу, законодавчі норми та процедури є одним з

ризиків проходження реформи, відсутність достатньої кількості інформації посилює конфліктність, плутанину та не сприйняття реформи місцевими жителями. Перед формуванням об'єднаних територіальних громад, необхідно проводити роз'яснювальні роботи з жителями тих населених пунктів, яких торкнеться об'єднання з метою пояснити їм їхні права, та вплив на розвиток регіонів де вони мешкають. Без такого роз'яснення, виникає сумнів у добровільності та повному усвідомленні громадян про об'єднання громад та успіху реформи.

Одним з викликів у сфері децентралізації є брак стабільної і модернізованої інфраструктури реформи. Новоутворені об'єднанні громади постають перед численними проблемами їх функціонування та розвитку. Серед яких зокрема є розроблення проектів розвитку, кооперація між громадами, звітність діяльності громад. В процесі утворення об'єднаних громад та децентралізації, відносини з центральною владою зазнали суттєвих змін. Об'єднанні громади отримали фінансові ресурси, та адміністративні повноваження, які повинні бути задіяні в проектах місцевого значення для вирішення господарських питань та місцевого розвитку. При цьому, втілення цих проектів, потребує управління місцевими ресурсами, інфраструктури, підготовки належної звітності та тендерної документації.

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування займає особливе місце в Європейській Хартії місцевого самоврядування і. У ст. 9 зазначено, що міська влада, має право на свої власні ресурси, які використовує на свій розсуд згідно з програмою соціально-економічного розвитку. Ефективне використання місцевих бюджетів є основою та головним змістом проведення реформи децентралізації, без якого, досягнення бажаного розвитку є неможливим [11].

Фінансова децентралізація передбачає зростання фінансової спроможності громади, а також зростання місцевих бюджетів, які у 2014 р. склали 68,6 млрд. грн., 234,1 млрд. грн у 2018 р. та 471,3 млрд. грн станом на 01.04.2020 р. [42, с. 7]. На сьогоднішній день хоч і впроваджується бюджетна децентралізація, але місцеві органи ще залежать від державного бюджету. Даному явищу, на нашу

думку, є об'єктивні і суб'єктивні фактори. До об'єктивних факторів належать: спад та недостатній рівень економічного розвитку, падіння темпів виробництва, війна, політична нестабільність, інфляція; до суб'єктивних: неефективне управління Кабінету Міністрів України, недосконала нормативно-правова база, великий рівень тіньової економіки, неурегульований фінансовий механізм, криза банківської системи.

Як зазначає Н. Македонська, фінансова децентралізація потребує значного доопрацювання, оскільки, існують проблеми міжбюджетного фінансування:

- необхідність передачі більшого обсягу повноважень від центральних місцевим органам влади;
- неузгодженість між зобов'язаннями за видатками та їх джерелами і обсягами фінансування;
- відсутність важелів і стимулів збільшення бюджетних надходжень, а також права самостійно, прозоро, у повному обсязі здійснювати управління власними ресурсами;

недосконала інституційна та правова база міжбюджетного фінансування яка не сприяє розвитку інфраструктури регіонів та забезпеченню суспільних благ [12, с. 1].

Реформа децентралізації є складною та має як багато переваг та позитивних моментів, так і можливих ризиків, які потрібно передбачити та запобігти. Вона потребує вироблення чіткої державної політики, направленої на запобігання внутрішнім дезорганізуючим чинникам, таким як, узурпація влади місцевими елітами, сепаратизм, поглиблення регіональних ідентичностей, а також сприяння державотворчим силам, які здатні об'єднувати громади – розвиток культури та міжкультурна взаємодія у громадах.

Статус державної мови, яка є основою для всіх громад повинен зберігатися, водночас можливість вивчати та вільно спілкуватися іншими мовами є правом етнічного населення громади. Для того, щоб запобігти ризику посилення корупції та забезпечення цільового використання місцевих бюджетів, об'єднані громади потребують нагляду та контролю за законністю їх рішень. Отримуючи повноваження з центру, не всі громади є готовими для ефективного

використання бюджетних коштів та не завжди здатні забезпечити відповідну «інфраструктуру розвитку».

Об'єднані громади потребують кваліфікованих кадрів – державних управлінців, які здатні забезпечити виконання покладених на них завдань. Оновлена система управління та розподілу ресурсів потребує опанування нових знань та навичок [6, с. 14].

Реформа потребує навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб, зокрема префектів. Отже, потрібно організувати навчання у спеціальній «школі мерів», як наприклад мер нашого міста О. Сенкевич, щоб опанувати управлінські знання та навички, для того, щоб, мати майбутній результат ефективної роботи місцевого самоврядування.

Висновки. Успішне проведення децентралізації, залежить від послідовної та злагодженої роботи державних органів, громадянського суспільства та координації західних партнерів України. Децентралізація є складним процесом, який потребує гнучкої та об'єднуючої державної політики спрямованої на попередження можливих ризиків та викликів. Аналіз процесу децентралізації, свідчить про численні виклики, які можуть вплинути на сам процес проходження реформи, призвести до дезорганізації та посилення таких негативних явищ, як сепаратизм, посилення політичних монополій, відцентрових тенденцій.

Об'єднання місцевих громад на засадах спроможності та стратегії економічного розвитку, є основою ефективного функціонування громад. Розроблена нормативно-правова основа є важливою передумовою проведення реформи децентралізації та потребує значного доопрацювання. Внесення змін до Основного закону, не повинно призводити до узурпації влади та наділення державних органів невластивими їм неконституційними функціями. Об'єднання територіальних громад, має відбуватися за попередньо схваленими та узгодженими перспективними планами розвитку. Система нагляду за законністю у громадах є необхідним інструментом недопущення свавілля чиновників, криміналізації процесу виборів та збільшення корупції. Політична нестабільність та протистояння між різними політичними силами на місцевому

рівні, здатні завадити як ефективності роботи місцевої влади, так і проведенню реформи децентралізації.

Об'єднання громад за спільною соціокультурною основою є необхідною складовою спроможності та співіснування громад у процесі об'єднання. Громади з населенням в яких переважають національні меншини повинні мати всі можливості для вивчення своєї мови та культури. Водночас, правовий статус державної мови повинен зберігатися в усіх об'єднаних громадах України та бути об'єднуючим державницьким чинником для запобігання відцентровим рухам та сепаратизму.

Вважаємо що реформа децентралізації повинна мати інформаційний супровід, для своєчасного інформування жителів громад перед їх об'єднанням, а також, пояснення їм їхніх прав та суті проведення реформи. Забезпечення об'єднаних громад професійними та висококваліфікованими державними службовцями є важливою складовою ефективного проходження реформи.

Для успішного завершення реформи необхідні спільні зусилля державних органів, громадських організацій, органів місцевого самоврядування для вироблення стратегії та бачення реформи, а також виявлення і вчасного реагування на наявні ризики та виклики для попередження негативних тенденцій та явищ, які можуть загрожувати самій державності України та ефективності й спроможності об'єднаних територіальних громад.

**Стаття надійшла до редакції: 16.11.20**

## **THE RISKS OF DECENTRALIZATION REFORM AND THE METHODS OF SOLVING THEM**

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

*Mykhail Sokyrco*, Postgraduate student at the Institut of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

*The article is devoted to analyzing the possible risks of decentralization reform and finding ways to address and reduce them. Being in the unfinished stage, decentralization is an important systemic reorganization that consequent the security, development and economic recovery at the local and national levels. Systemic changes at the local level in times of economic and political instability require careful and prudent public policy. The main risks that threaten the reform and the danger of Ukraine's sovereignty, separatism, centrifugal tendencies, enclave, criminalization have been identified. Particular risk is the possible separatism in certain regions of the state. The volatile political situation, both at the national and especially at the local level, threatens to reform decentralization and local government performance. The questions of linguistic and ethno-national factors and their role in the formation of united communities are investigated. The methodological and regulatory arrangements for decentralization are important and relevant to the realities of community association. The proposed amendments to the Constitution of Ukraine regarding decentralization and their risks are analyzed. Legality and the rule of law are a prerequisite for preventing the risks of decentralization and for the development of united communities. The role of prefects in overseeing the legality of decisions of local self-government bodies with the possibility of violation of the functional balance of the judicial branch is considered. Possible preventive ways of reducing the risks and challenges of reform, addressing topical reform issues, and promoting state-building are suggested. The article explores the linguistic issue of national minorities and expresses the opinion on the importance of the national language as a unifying and state-building factor.*

**Keywords:** *decentralization, disorganization, supervision, effectiveness, disadvantages, risks, prefect, culture, ethno-national, language, law, minorities.*

**Received: 16.11.20**



## References

1. Taracenko, T.M. (2014). Problema dezentralizacii v reformuvanni miscevogo samovryaduvannya v Ukraini. [The problem of decentralization in the reform of local self-government in Ukraine]. *Derzhavne upravlynnia ta mistseve samovryaduvannya – Public administration and local self-government*, 2 (21) [in Ukrainian].
2. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy pryiniata 31.08.2015 roku No 656-VIII, «Pro poperedne shvalennya zakonoproectu pro vnesennya zmin do Konstytuzii Ukrainy shodo dezentralizacii vlady. [Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of 31.08.2015 on the preliminary approval of the Bill amending the Constitution of Ukraine on decentralization of power]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Yemelyanov, V.M., & Shulga, A.A. Normatyvno-pravove zabezpechenya reformuvannya miscevogo samovryaduvannya ta objednannya terytorialnyh gromad v Ukraini [Legal support for reform of local self-government and unification of territorial communities in Ukraine]. *Naukovi praci. Derzhavne upravlinnya – Scientific works. Governance* [in Ukrainian].
4. Skrypnyuk, O. Detsentralizaciya vlady yak chynnyk zabezpechennya stablynosti kostytutsiynogo ladu: teoriya i praktyka [Decentralization of power as a factor in ensuring the stability of the constitutional order: theory and practice]. *Naukova biblioteka – Scientific Library* [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne objednannya terytorialnyh gromad. Zakon Ukrainy pryinyaty 05.02.2015 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady 2015, No 13, st. 91 [About voluntary association of territorial communities. Law of Ukraine dated 05.02. 2015 Verkhovna Rada Notices 2015, No 13, p.91]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
6. International Alert Dezentralizatsiya v Ukraini dosyagnennya, nadii i pobouvannya/ Ukrayinskyi nezalezhnyi tsentr politychnyh doslidzen [International Alert Decentralization in Ukraine of achievement, hope and fear] [in Ukrainian].
7. «Pro zabezpechennia funktsionuvannya ukraïnskoi movy yak derzhavnoi». Zakon Ukraini pryiniaty 25.04.2019 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady, 2019 No 21, st. 81. [On ensuring the functioning of the Ukrainian language as a state language. Law of Ukraine 2015 Verkhovna Rada Notices dated 25.04.2019]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

8. Cultura v umovah dezentralizacii: comentari. [Decentralization Culture: Comments]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/11128> [in Ukrainian].

9. «Pro misceve samovryaduvannya». Zakon Ukraini pryiniaty 20.05.1997 roku No 24. Vidomosti Verkhovnoi Rady 1997, [About local government. Law of Ukraine 20.05.1997 Verkhovna Rada Notices]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

10. Vyborchyi kodeks Ukraini pryiniaty 19.12.2019 roku Vidomosti Verkhovnoi Rady 2020, No 396-IX. [The Electoral Code of Ukraine dated 19.12.2019 Verkhovna Rada Notices]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

11. Europeiska Hartiya miscevegogo samovryaduvannya vid 15 zhovtnya 1985 roku.// Oficiyniy visnyc Ukraini vid 03.04.2015 roku. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 16.11.2009 [European Charter of Local Self-Government of 15 October 1985. // Official Bulletin of Ukraine dated 03.04.2015. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine from 16.11.2009] [in Ukrainian].

12. Korneva, O.V. *Osnovni problemy provedennya reformy decentralizacii v Ukraini u 2014- 2018 [The main problems of decentralization reform in Ukraine in 2014-2018]* [in Ukrainian].

13. Chastka uchniv u shcolah Ukraini, shcho navchautsia ukrainskoyu [Share of students in Ukrainian schools studying Ukrainian]. *statistika.in.ua*. Retrieved from [http://statistika.in.ua/mova2001/ukrainska\\_v\\_shkolah](http://statistika.in.ua/mova2001/ukrainska_v_shkolah) [in Ukrainian].

14. V Krimu ne ostalos ne odnoi shkoly z ukrainskim yazikom obucheniya [There are no schools with the Ukrainian language of instruction left in Crimea]. *crimeahrg.org*. Retrieved from <https://crimeahrg.org/ru/v-krymu-ne-ostalos-ni-odnoj-shkoly-s-ukrainskim-yazykom-obucheniya> [in Ukrainian].

15. Kvitca, S.A. Prinzip subsidarnosti ta protsesy dezentralizacii v Ukraini [The principle of subsidiarity and processes of decentralization in Ukraine]. *Aspekty publichnogo upravlinnya – Aspects of public administration* [in Ukrainian].

16. «Pro zatverdzhennya metodycy formuvannya spromozhnyh teritorialnyh gromad». Postanova Kabinetu Ministriv 08.04.2015 [About the consolidation of the methodology for the formation of adjoining territorial communities of Resolution of the Cabinet of Ministers vid 04.04.2015 year, number 214]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

17. Ibragimova, A.A. (2015). *Haracterystyca normatyvno-pravovoi basy derzhavnoi polityky u sferi pobudovy spromozhnyh teritorialnyh gromad v Ukraini* [Characteristics of the regulatory framework of sovereign politics in the sphere of incentive of territorial communities in Ukraine *Naukovi praci. Derzhavne upravlinnya – Scientific works. Governance*] 263, Vol. 252 165-173 [in Ukrainian].

18. Andryash, V.I. (2013). *Secesiya v suchasnomu sviti: ryzyci i zagrozy dlya Ukraini* [Secession in the modern world: risks and threats to Ukraine] Retrieved from [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik11/fail/Andrijash.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Andrijash.pdf) [in Ukrainian].

19. Bezsmertnyi: Dezentralizaciya tse ne reforma. [Bessmertnyi: Decentralization is not reform]. [www.facebook.com](https://www.facebook.com/bezsmertnyi/videos/%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%D1%80%D0%B5%D1%84%D/2105463063037269/). Retrieved from <https://www.facebook.com/bezsmertnyi/videos/%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%81%D0%BC%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%D1%80%D0%B5%D1%84%D/2105463063037269/>: 22.11.2019 [in Ukrainian].

20. *Zakon Ukrainy Pro vnesennya zmin do zakonu Ukraini «Pro dobrovilne objednannya teritorialnyh gromad» shodo sprozhennya procedury zatverdzhennya perspektivnyh planiv formuvannya teerytoriy gromad Avtonomnoi Respublitsy Crym, oblastey pryiniaty 5 grud, 2019 roku No 348-IX* [Law of Ukraine on Amendments to the law of Ukraine on voluntary unification of territorial communities concerning simplification of the procedure for approval of prospective plans for the formation of territories of communities of the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, accepted 5 December 2019 year No 348-IX]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

21. Proect zmin do Konstitucii v chastini dezentralizacii potribno obgovoryuvaty z predstavnycamy miscevogo samovryaduvannya – Asotsiatsiya obyednanyh terytorialnyh gromad. [The draft amendments to the Constitution regarding decentralization should be discussed with the representatives of local self-government - the Association of united territorial communities]. [uacrisis.org](http://uacrisis.org). Retrieved from <http://uacrisis.org/ua/74409-proyekt-zmin-konstitutsiyi-asotsiatsiya-otg> 29.11.2019 [in Ukrainian].

22. *Vysnovok shodo zakonu pro zabezpechennya funkcionuvannya ukrainiskoi movy yak derzhavnoi pryjnyatyj Venetsianskoyu Komisiyeyu na 121-mu plenarnomu zasidanni (Venecia, 6-7 grudnya 2019) Vysnovok No 960/2019* [Opinion on the Law on Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as

State adopted by the Venice Commission at the 121st Plenary Session (Venice, December 6-7, 2019) Opinion No 960/2019] [in Ukrainian].

23. Klimkin obgovoryt «movnyi zakon» z glavoyu MZS Ugorchchyny [Klimkin will discuss the “language law” with the Hungarian Foreign Minister]. *www.unian.ua*. Retrieved from <https://www.unian.ua/politics/10532160-klimkin-obgovorit-movniy-zakon-z-glavoyu-mzs-ugorshchini.html> [in Ukrainian].

24. Ruslan Rohov: Decentralizacija maje peretvoryty «piddanyh derzhavy» na yii «akcioneriv». [Ruslan Rohov: Decentralization should turn «subjects of the state» into Its «shareholders»]. *agropolit.com*. Retrieved from: <https://agropolit.com/interview/690-ruslan-rohov-detsentralizatsiya-maye-peretvoriti-piddanih-derjavi-na-yiyi-aktsioneriv> [in Ukrainian].

25. Etnichnyy factor ne stoit na zavadi obyednannyu gromad. Resultaty doslidzhennya [Ethnicity does not hamper community reunification. Research results]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11970> [in Ukrainian].

26. Zakon Ukraini Pro zagalnu serednyu osvitu vid 16.01.2020, No 0901 [Law of Ukraine on General Secondary Education of 16.01.2020, No 0901]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/651-14> [in Ukrainian].

27. Rishennja Konstytucijnogo Sudu Ukraini u spravi za konstitucijnim podannjam 49 narodnyh deputativ Ukraini I vykonavchogo comitetu Vinnytskoi miskoi rady shodo oficiynogo tlumachennja pologen´ statey 38, 78 Konstytutsii Ukraini, statey 1, 10, 12, chastyny drugoi statii 49 Zakonu Ukraini «Pro misceve samovrjaduvannya v Ukraini» (sprava pro sumisnyctvo posad narodnogo deputata Ukraini i miskogo golovy). [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of 49 People’s Deputies of Ukraine and the executive committee of the Vinnytsia city council on the official interpretation of the provisions of Articles 38, 78 of the Constitution of Ukraine, articles 1,10,12, part two of article 49 of the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” (the case of combining the posts of people’s deputy of Ukraine and the mayor)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-99> [in Ukrainian].

28. Tyshchenko, U.A. Rumunska ta moldovska natsionalni menshyny v Ukraini: stan, tendentsiyi ta mozhlyvosti spivpratsi [Romanian and Moldovan national minorities in Ukraine: status, trends and opportunities for cooperation].

---

*Nationalnyi institute strategichnyh doslidzhen zb. naucovo – eksperternyh materialiv – National Institute for Strategic Studies, collection of scientific and expert materials* [in Ukrainian].

29. Evtushenko, O.N. & Andriyash, O.I. Chornomorska obyednana terytorialna gromada Mykolaivskoi oblasti v umovah decentralizatsii [The black sea unit territorial community of the Mykolaiv region in decentralization conditions]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnya – Scientific works. Governance* [in Ukrainian].

30. Oblasti mayut actualizuvaty perspektivni plany formuvannia teritoriy [Areas should update prospective plans for territorial formation]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/oblasti-mayut-aktualizuvati-perspektivni-plani-formuvannia-teritorij> [in Ukrainian].

31. Proekt Zakonu nomer 2598 vid 13.12.2019 «Pro vnesennia zmin do konstytutsii Ukraini shchodo dezentralizatsiyi vlady» [Draft Law number 2598 of December 13, 2019 On Amendments to the Constitution of Ukraine concerning the decentralization of power]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

32. Zakon Ukrainy «Pro derzhavne reguluvannia diyalnosti shchodo organizatsii ta provedennia azartnykh igor»: pryiniaty 14 lypnia 2020 r. No 768 – XI // Vidomosti Verkhovnoi Rady [Law of Ukraine On State Regulation of Activities Concerning the Organization and Conduct of gambling adopted on July 14, 2020 No 768 – XI Information of the Verkhovna Rada of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

33. Yak zrobyty mistsevu vladu prozorishoyu [How to make the local government more transparent]. *ti-ukraine.org*. Retrieved from [https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatychnyy-zvit\\_prozorist.pdf](https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/12/anatychnyy-zvit_prozorist.pdf) [in Ukrainian].

34. Sayt Novyn Poltavshchyny [Poltava region news site]. *np.pl.ua*. Retrieved from <https://np.pl.ua/2020/05/na-poriadku-dennomu-detsentralizatsii-chitke-rozmezhuвання-povnovazhen-v-iacheslav-nehoda/> [in Ukrainian].

35. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukraini Pro mistsevi derzhavni administratsiyi» ta deyakih inshykh zakonodavchyh aktiv Ukrainy shchodo dezentralizatsiyi ta rozmezhuвання povnovazhen iz organamy mistsevogo samovryaduvannia» : proekt stanom na 30.09.20. Vidomosti Verkhovnoi Rady [Law of Ukraine On amendments to the law of Ukraine on local state administrations and certain other legislative acts of Ukraine on decentral-

ization and separation of powers with local self-government bodies: draft as of 30.09.20 [Information of the Verkhovna Rada]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

36. Oleksiy Chernyshov: Osnovnyi etap reformy administrativno-terytorialnogo ustroyu zavershuyetsya [Oleksiy Chernyshov: The main stage of the reform of the administrative-territorial system is coming to an end]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12491> [in Ukrainian].

37. Zakon Ukrainy «Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad» [Law of Ukraine «On Cooperation of Territorial Communities»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>. [in Ukrainian].

38. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky» [Law of Ukraine «On the Principles of State Regional Policy»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].

39. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiyu Dodatkovogo protokolu do Yevropeiskoi hartii mistseвого samovryaduvannia pro pravo uchasti u spravah organu mistseвого samovriaduvannia» pryiniaty 02 sep. 2014 roku № 1664 – VII [Law of Ukraine on ratification of the Additional protocol to the European charter of local self-government on the right to participate in the affairs of local self-government bodies]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

40. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the Reform of Intergovernmental Fiscal Relations»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/79-19> [in Ukrainian].

41. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy» [The Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative acts of Ukraine on tax reform»]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [in Ukrainian].

42. Evtushenko, A. & Popova, T. & Samsomyuk, A. (2018). Stanovlennia instytutu mistseвого samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini: teoriia ta praktyka [Construction of the local self-government institute as decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice]

*Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, (2), 296-321. <https://doi.org/10.26693/pard2018.02.296>. Retrieved from: <https://pard.mk.ua/index.php/journal> [in Ukrainian].

43. Shtyrov, O. & Hirzhev, A. (2019). Realizatsiia mekhanizmv derzhavnoi pidtrymky rehionalnoho rozvytku na prykladi Mykolaivskoi oblasti [Implementation of mechanisms of the state support of regional development on an example of the Nikolaev area]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, (5), 645-668. <https://doi.org/10.34132/pard2019.05.09> Retrieved from: <https://pard.mk.ua/index.php/journal> [in Ukrainian].

### **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**

**Сокирко Михайло Степанович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/ 0000-0002-0479-5301**

**E-mail: mihailite014@gmail.com**

УДК 351.862.4:323.1](4-6ЄС)  
DOI: 10.34132/pard2020.10.8

## ЄВРОПЕЙСЬКА КОЛЕКТИВНА ТА НАЦІОНАЛЬНА ІДЕНТИЧНІСТЬ ЯК ЧИННИК ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНОЗДАТНОСТІ КРАЇН ЄС

**Каляєв А. О.**, канд. іст. наук, доцент, Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, Україна.

Узагальнено наслідки інформаційно-технологічних впливів на глобальні трансформації управління соціально-економічними процесами та безпекою. Розкрито суть «європейської ідентичності» та мультикультуралізму у їх взаємозв'язку та взаємозалежності на національному та інтеграційному рівнях. Наведено аргументи на користь припущення, що міграційні процеси, посилення праворадикальних ідей та організацій і пов'язані з ними кризові явища свідчать про поширення форм та методів гібридної війни, що ведеться між країнами, метою якої є підриз європейської системи безпеки, а не є свідченням краху ідеї мультикультуралізму. Розкривається сутність та гуманістичний потенціал таких явищ, як ідентифікація, зокрема національна й європейська, та мультикультуралізм у їх взаємозв'язках і взаємодії в контексті завдань публічного управління сферою безпеки та оборони. Доводиться, що гуманістичний потенціал європейської ідентичності в європейських країнах здатен забезпечити гармонійний розвиток європейського суспільства та управління ним. Європейська інтеграція в оборонній сфері - це не просто один з можливих напрямів поглиблення процесу, але й стратегічна та економічна необхідність для країн ЄС. Конфлікти на кордонах ЄС, тероризм і кібертероризм, гібридні війни, дедалі більша розмитість між зовнішніми і внутрішніми загрозами - все це робить Європейський Союз і його держави-члени більш уразливими.



*Нова ситуація з безпекою в Європі є доволі складною, а відтак вона змушує європейців взяти на себе більшу відповідальність за безпеку на континенті і навколо нього. Констатується, що для створення ефективної системи протидії усім потенційним загрозам необхідно використовувати сукупний потенціал усіх країн, усвідомлення національної ідентичності яких не суперечить основним ідеям колективної(європейської) ідентичності.*

**Ключові слова:** *національна ідентичність, мультикультуралізм, національна безпека, воєнна безпека, колективна безпека, європейська ідентичність.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах глобалізації закономірно посилюється взаємозалежність окремих складових світової спільноти, поступово змінюється роль та ставлення до кордонів між країнами, переосмислюються проблеми, пов'язані з формуванням і збереженням регіональної, національної та етнічної ідентичності, особливо в умовах інтеграції. Як складові доволі широкої та багатоаспектної проблематики, процеси та явища цієї сфери трактуються в сучасному міждисциплінарному науковому дискурсі досить неоднозначно. Підвищена увага до питань конструювання власне регіональної, наприклад, європейської, як і національної чи місцевої ідентичностей, переважно тісно пов'язується із наслідками глобалізації та міграційних процесів, що мають значний вплив на безпеку регіону. Європейська ідентичність значною мірою обумовлює духовну цілісність і єдність народів європейських країн, на загал, та країн Європейського союзу зокрема. Між тим, народи Європи істотно відрізняються між собою, високо цінують і культивують власну національну ідентичність. Саме в цьому, можливо, і перебуває глибинне коріння сучасної європейської ідеї мультикультуралізму. Взаємозв'язок останньої з європейською та національною ідентичністю на фоні міграційного напруження часто трактується як загроза безпеці, що актуалізує тему дослідження.

Аналіз та узагальнення позицій науковців у сучасному міждисциплінарному дискурсі дозволяє розглядати європейську

ідентичність як таку, що значною мірою обумовлює духовну цілісність і єдність європейських держав. Варіативність підходів та інтерпретацій в оцінках її складових і пріоритетів, зокрема, у розв'язанні кризових та конфліктних ситуацій з позицій спільного світосприйняття і громадянства, збагачує дослідницьке поле.

Непроста історія країн Європи, існування сучасних внутрішніх проблем, зовнішніх впливів і загроз ускладнює процес формування європейської ідентичності та на практиці вимагає від європейців дотримання принципу толерантності у державотворчих та управлінських процесах на центральному, місцевому та самоврядному рівнях. Дослідження процесів формування ідентичності як колективного феномена є актуальним також і з огляду на характерне для сучасності відродження націоналізму та правого радикалізму в багатьох країнах світу, в тому числі європейських. Отже, визначення особливостей національної та європейської ідентичностей як суспільно-політичних явищ і їх впливів на формування та реалізацію ідей мільтикультуралізму в процесах публічного управління, що ними обумовлюються, є важливим, для усіх сфер суспільно-політичного життя, в тому числі для колективної оборони, необхідність якої підтверджується новими загрозами.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У межах окресленої проблематики значний інтерес викликають позиції таких дослідників, як G. Delanty, С. Дрожжина, Е. Eriksson, М. Castells, G. Kuts, М. Haller et R. Ressler, М. Козловець, Л. Новак-Каляєва, В. Тишков, О. Yaremchuk.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – розкрити суть та гуманістичний потенціал таких явищ, як ідентифікація, зокрема національна й європейська, та мультікультуралізм у їх взаємозв'язках і взаємодії в контексті завдань публічного управління сферою безпеки та оборони.

Викладення основного матеріалу дослідження. Упровадження інформаційної інфраструктури на глобальному рівні впродовж останніх десятиліть ХХ – на початку ХХІ ст. обумовило безпрецедентний розвиток шляхів та засобів сполучення та комунікації. В

глобалізованому світі відбулось взаємне зближення народів, країн, регіонів. Інформаційно-технологічні та науково-практичні здобутки дали поштовх змінам суспільства та культури. На цьому фоні суттєво змінилися взаємовідносини між індивідами, народами, цивілізаціями на всіх рівнях функціонування суспільства та соціо-політичного управління. Проблеми ідентичності вийшли на рівень визначальних, якщо говорити про світосприйняття, самоусвідомлення та самоідентифікацію етносів, народів і суспільств у глобалізованому світі.

М. Castells, аналізуючи кризу політичної легітимності у всьому світі, підкреслив значення культурної, релігійної та національної ідентичності як джерела сенсу для людей (*national identity as sources of meaning for people*) та для соціальних рухів [7]. Відбувається своєрідне вирівнювання часу, а фізична присутність людини перестає обумовлювати можливість її участі у заходах і процесах, що відбуваються у різних точках планети – у центрах та на периферії. В результаті формується просторово-часова єдність людства, а ідея мультикультуралізму набуває універсального підґрунтя для розвитку суспільства у новій конструктивній парадигмі відмови від ворожечі та міжетнічного напруження на користь взаємної поваги, зацікавленості, духовної єдності та взаємозбагачення. Інформаційно-технологічні засоби створюють єдність глобального та локального в світі, забезпечують подальше поширення та поглиблення масштабів та інтенсивності економічної, екологічної, політичної, культурної та інших форм взаємодії народів, країн та регіонів. Створюються сприятливі умови для прискореного розвитку світових ринків та споживання у всьому світі. При цьому відбувається процес нівелювання національного на глобальному рівні та посилюються традиційні елементи національної ідентичності на локальному рівні [12, с. 945–952].

Посилення значимості інформаційно-технологічних впливів, які стають глобальними, оптимізує взаємну досяжність в світі на основі революційних змін у сфері мовного спілкування. Мова як основа національної ідентифікації перестає бути ознакою різниці. Окремі мови, перебираючи на себе роль засобів глобального спілку-

вання, зближують народи, пропонуючи універсальний інструмент для взаєморозуміння та акцептування не стільки різного, скільки спільного в житті людей. У багатьох галузях економіки та суспільного життя засобом міжнаціонального спілкування стають цифрові технології. Розуміння наслідків інформаційно-технологічних впливів вимагає відмови від розподілу цивілізацій, культур, народів на вищі й нижчі, передові й відсталі, позитивні й негативні. Локальні відмінності, специфічність, унікальність, особливості окремих народів і культур не обумовлюють необхідності «наздоганяти» інші народи й культури, щодо яких існує характеристика «передових». Натомість унікальність набуває іманентної цінності для світового культурного процесу в глобальному сенсі.

Органічне поєднання єдності та неподільності світового співтовариства, з одного боку, та розмаїття центрів, народів, культур, релігій – з іншого, вимагають вироблення кардинально нових підходів до реалізації функцій держав, урядів, громад та індивідів щодо збереження національної ідентичності та повноцінної індивідуальності всіх і кожного. Прикладом може бути досвід європейської цивілізації, народи й держави якої упродовж віків, запозичуючи один в одного відповідні кожному історичному періоду технології організації суспільства, змогли зберегти свою національну ідентичність та створити на основі особливого унікального внеску кожного окремого народу спільний європейський дім [28, с. 29-41].

Інформаційні технології та глобалізація обумовили формування глобального громадянського суспільства, яке вражає різноманітністю, гіперреальністю та парадоксальністю цілей, завдань, практик та їх результатів. Револьюційні зміни відбулися не тільки в економіці та фінансах, політиці та праві, культурі і мистецтві, але торкнулись і побутової традиційності, впливаючи на духовні пріоритети, наблизивши людей один до одного, забезпечивши можливості вільного спілкування, взаєморозуміння та взаємоповаги.

Дослідження проблем ідентичності завжди відрізнялися широким спектром підходів у трактуванні сенсів та позиціонуванні вчених і урядовців, які розглядали окремі аспекти проблематики у зв'язку з актуальними подіями в кожному окремому історичному

періоді. Так, суспільні ідентичності в дослідженні соціо-політичних процесів постмодерну вважаються такими, що завжди лишаються незавершеними. Тому будь-яка ідентичність може набути значення або конкретизації тільки через свої виняткові зв'язки з іншими. Послідовно критикуючи гуманізм, L. Althusser, у дослідженні проблем ідеологізації суспільства підкреслював, що питання про міру, до якої людина може діяти або репрезентувати себе від власного імені, є «іронією постмодерної думки», адже влада і свобода вибору залежать від обставин, а тому визначаються панівними ідеологічними впливами в кожній індивідуальній ситуації. У цьому контексті дослідник вважав, що взаємозв'язок індивідів із реальними умовами існування є уявним [2].

Концепція національної ідентичності як багатовимірного культурного феномена формувалась упродовж другої половини ХХ ст. Процеси формування національних ідентичностей і характерні риси національної ідентифікації A. Smith пов'язував із різними етнічними основами та підкреслював їх істотну роль у формуванні сучасних націй. Розглядаючи природу різних видів націоналістичних ідеологій, їх вплив на формування національної, територіальної, етнічної, чи політичної ідентичності та політичні наслідки формування різних видів національної ідентичності, він наголосив їх потенційний вплив на виникнення етнічних конфліктів. Йшлося також про шанси заміни ідентичностей та ідеологій, що призводять до місцевої нестабільності. Націоналізм вчений аргументував як органічну складову і цінність в межах національної ідентичності [32, с. 6-9].

На нашу думку, не слід інтерпретувати в наші дні як пророцтво твердження A. Smith про те, що «з огляду на перешкоди розвитку багатонаціональних корпорацій, розпад оборонних блоків та націоналізацію глобальних комунікаційних мереж, шанси близького відмирання націоналізму видаються примарними і у майбутньому національна ідентичність та націоналізм і далі, ймовірно, становитимуть могутню і все більшу силу» [32, с. 6-9].

Попри посилення впливів націоналізму і позиції його adeptів на парламентській арені в межах ЄС та національних парламентів,

зокрема Франції, Іспанії, Австрії, Нідерландів та інших, бурхлива негативна реакція громадянського суспільства на такі досягнення право-радикальних партій урівноважує ситуацію. Актуалізація націоналістичних рухів на фоні міграційної кризи виглядає як «пережиток та реакційна рефлексія», що підтверджують помітні успіхи впровадження концепції «Європа регіонів».

У наукових та політичних колах питання національної ідентичності довгий час сприймалися як аполітичні та приватні. Однак, використання у політичних процесах проблематики мови, релігії та традиційності гарантовано приносило політикам істотні дивіденди, особливо в справі згуртування електорату. Конфлікти на етнічному та релігійному ґрунті, в тому числі в європейських країнах, переважно визначалися як «конфлікти з нульовою сумою». Остання чверть ХХ ст. стала часом, коли традиції безвихідності такого протистояння були порушені (зокрема у Великій Британії та Північній Ірландії з ІРА, в Іспанії – з ЄТА тощо) на користь мирного співіснування на основі взаємоповаги та толерантної громадянської позиції.

Дослідниця Ю. Нетесова, допускає, існування різних підходів в оцінках значимості окремих складових національної ідентичності, – традицій, культури, мови, території, – у різних народів у наш час: «для французів національна ідентичність визначається громадянством, абстрактними політичними цінностями, що їх можуть дотримуватися люди різних культур; для німців - родинними зв'язками (для них набагато важливіше чи є у тебе мати - німка, ніж те, що ти народився на території Німеччини); для британців - плюралізмом, визнанням автономії індивідуальних іммігрантських співтовариств [26, с. 112].

М. Козловець визначає етимологію терміна «ідентичність» (від латинського *identicus* – однаковий, тотожний) що поєднує у собі два значення: перше – тотожність особі самій собі, антиномією у цьому розумінні для нього буде слово «інший»; наступне – виняткова однаковість із кимось або чимось, у цьому випадку антиномією є «різний». Тоді «ідентичність», на думку вченого, постає як спосіб збереження форми того або іншого суб'єкта в часі та просторі. Інше

значення – унікальність, справжність (лат. *ipse*, англ. *selfhood*, нім. *Selbstheit*) [19]. Посилаючись на М. Heidegger, який використовував поняття «тож самість» як позначення для буття Я (самобуття), тобто такого суцього, яке може сказати: «Я», дослідник наголошував, що самість не є тотожністю ідентичності. Натомість вона репрезентує інший бік останньої [16, с. 115-136].

На думку М. Козловець у європейських мовах ідентичність (фр. *identite*, нім. *Identitat*), на відміну від українського і російського відповідників, означає не тільки «тотожність» і «автентичність», а й «особу», «особистість»: останнє значення є висхідним і для його термінологічного використання в дослідженнях колективної (групової) ідентичності [19].

F. Gonthier визначає також як нові явища сучасної політичної дійсності «політичну ідентичність» і «відсутність чіткої політичної ідентичності як позицію», що характерні для руху так званих «Жовтих жилетів» і обумовлені наявністю сильного попиту на зміну демократичної та соціальної справедливості, зміну якості сучасної демократії та політики, що не викликають довіри. На думку J. Volter, інформаційні технології дозволяють громадянам створювати зацікавлене середовище для обговорення «альтернативи механізмів державного управління» [6].

Ідею формування на європейському континенті нового типу ідентичності обґрунтував, серед інших, V. Havel. У запропонованій ним Хартії Європейської ідентичності (1994) остання розглядається як спільність долі, залежність народів Європи один від одного у спільному будівництві мирного європейського порядку. Європейська ідентичність виявляється у спів-відповідальності європейських народів, які через співробітництво, згуртованість і єдність здатні найбільш ефективно вирішувати власні проблеми та надавати допомогу у вирішенні світових. Принципові розбіжності позицій деяких країн-членів у спільній загальноєвропейській політиці стосовно глобальних підходів у вирішенні проблем мультикультуралізму і національної ідентифікації, на думку Є. Тихомирова, можуть навіть бути розцінені загалом як безвідповідальність, яка здатна призвести до хаосу [39, с. 56-60].

На загал, питання європейської ідентичності були предметом наукового інтересу переважної більшості керівників держав, політиків національного та глобального рівнів, філософів і політологів, зокрема таких, як G. Wilson, V. Brandt, V. Havel, Y. Habermas, S. Huntington, Z. Brzezinski, S. de Gaulle, J. Armstrong, G. Kissinger, J. Monet, E. Reiter, E. Hobsbaum, P. Schaeffer. У своїх розвідках та виступах вони відзначали, що ЄС є політичною інституцією, рівень інтегрованості якої постійно зростає, що сприяє перетворення його у центр сили у світовій політиці. Науковці погоджуються з тим, що ЄС уникає ототожнення себе з конфедеративною державою і не прагне одностайності у реалізації зовнішньої та безпекової політик. Тому питання визначення пріоритетів міжнаціональної, етнічної й європейської ідентичності, особливо у їх взаємодії, досі залишається актуальним.

На думку А. Киридон, з огляду на прискорений розвиток комунікативних зв'язків, дифузних міжнаціональних процесів, що підсилюють міграційні процеси та взаємопроникнення культур, нова спільна європейська ідентичність може існувати лише як плюралістична та мультикультурна. Дослідник наголошує, що в цьому контексті Європейський Союз може розглядатися як інститут, що пропонує механізми вирішення спільних проблем та конфліктів, а також як нормативний політичний устрій, що має вирішальний вплив на індивідуальне та колективне життя [21, с. 26-53].

Від початку XXI ст. процеси трансформації національної ідентичності серед народів європейських країн тривають. Так, не втрачають актуальності міркування дослідників Великобританії про формування наднаціональної колективної ідентичності, яка могла б об'єднати всі етноси, що проживають на її території у певне «britishness» – щось подібне до «британськості»; в Німеччині – продовжуються дискусії з приводу введення терміну «leitkultur», що, за Bassam Tibi, розуміється як «ключова культура» [38]. Поширюється ідея можливого поєднання трьох рівнів ідентичності в інтегрованих європейських суспільствах: збереження міцних позицій звичного національного рівня само ідентифікації, транснаціонального рівня (рівень спільних європейських цінностей) та етнічного рівня



ідентичності (історична пам'ять). Негативним прикладом у цьому контексті може служити «національна політика Радянського Союзу, зокрема щодо «формування нової історичної ідентичності «радянський народ», негативні та навіть трагічні наслідки якої після розпаду СРСР народи посткомуністичних країн змушені долати ще і в наш час.

Більш оптимістична в оцінках Л. Новак-Каляєва, яка вважає, що «упродовж другої половини ХХ – початку ХХІ ст. поступово сформувалась актуальна для всієї планети просторово-часова парадигма, що унаочнена зовнішніми атрибутами євроцентричної цивілізації. Сучасне європейське співтовариство характеризують політичні інститути, орієнтовані на демократію, зокрема на поширення демократичних цінностей, інститутів і політичних інструментів функціонування суспільства та управління. Політичні, соціально-економічні та культурні успіхи демократичних держав в цей час сприяли тому, що саме європейський досвід побудови демократичного суспільства сприймається як гарантія вільного, забезпеченого життя на засадах демократичних норм та цінностей, які набули значення суспільного ідеалу для значної частини населення сучасного світу [12]. Сучасні європейські цінності перестали бути тільки теорією та історією європейської цивілізації. Європейські держави базують на них основоположні державні практики, інституціоналізовані у конституціях та законодавстві більшості європейських країн, в універсальних міжнародних і регіональних документах з прав людини». Саме з національною ідентичністю пов'язала глибокі зв'язки політичних практик на засадах мультикультуралізму [10, с. 19-28].

Водночас, певну підтримку серед українських науковців, політиків і управлінців отримала думка про передчасність нівелювання ролі національних ідентичностей на користь колективної ідентичності як концепту у сучасному глобалізованому та інтегрованому світі. Ю. Халілова-Чуваєва, аналізуючи тенденції формування та реалізації національної ідентичності, наголошує на кризі останньої на фоні європейської політики мультикультуралізму [18, с. 66-77]. Серед дослідників є ті, для кого реальність Європи не тільки як кон-

тиненту, але і як простору культурної й політичної спільноти є безсумнівною. Водночас, деякі, як R. Szwed, вважають, що європейська ідентичність є фікцією [35, с. 158-175].

На нашу думку, попри всю контрверсійність, зокрема, наведених позицій, європейська ідентичність є сумісною з національною ідентичністю народів європейських країн, оскільки останні виступають фундаментом європейської культурної концепції. Це дозволяє підтримувати національні та регіональні традиції та переосмислювати концепти національної ідентичності та громадянства в сучасному мільтикультурному світі. Ця тенденція реалізується в умовах нівелювання національних кордонів, зростання рівня індивідуальної мобільності, збільшення кількості та посилення впливовості національних меншин у різних країнах світу. Останнє, зокрема сприяє розвитку нового типу колективної ідентичності, який не скасовує окремі нації, а натомість живиться від їх розквіту в умовах взаємодії та взаємопроникнення.

Діючий порядок розподілу ресурсів, військові конфлікти, екологічні проблеми тощо спровокували переміщення значних контингентів людей у пошуку безпечних місць для проживання. В якості такого місця виступає, власне, європейський континент, системи управління та населення якого змушені відповідати на виклики масової міграції. Незважаючи на активне культивування принципу толерантності структурами європейського управління й національними урядами та, на загал, апріорі позитивне ставлення до мігрантів на місцевому рівні M. Haller et R. Ressler, та співіснування етнокультурних спільнот з місцевим населенням у багатьох випадках стає проблематичним [15, с. 817]. Як визначає прес-служба Єврокомісії Eurobarometer (2019) імміграція залишається головною проблемою ЄС для 34% опитаних, попри зниження цього показника на 6 пунктів порівняно з 2018 р.

Внаслідок невизначеності позицій управлінських структур на всіх рівнях європейського управління щодо достатності заходів з адаптації мігрантів, виникає напруження, породжуване політико-правовою нерівністю, зіткненням на ґрунті суперечливих релігійних, культурних, соціальних, мовних засад та проблем психологіч-

ної сумісності. Крім цього, суттєву, негативну у цьому контексті, роль відіграє невизначеність самих мігрантів, щодо їх готовності асимілюватися. Йдеться про адаптацію до нової культури, сприйняття європейського способу життя як цінності місцевого населення, повагу до існуючих місцевих традицій та устоїв. Цільові настанови певної частини з них відрізняються виключно споживацькими, а деякі навіть кримінальними й агресивними терористичними мотивами, що повинні бути предметом зацікавлення спеціальних служб. Така ситуація викликає протести населення, місцевих і регіональних урядів.

Для багатьох європейських країн, проблема консолідації багатонаціонального суспільства набуває нового звучання у зв'язку з територіальними ментальними й культурними особливостями населення регіонів. На думку О. Суший, артикуляція соціокультурних розбіжностей регіонів та, відповідно, сформованих на їх основі ідентичностей стало джерелом різноманітних політичних спекуляцій – репродукування політико-ідеологічних типів ідентичностей, поділу на «своїх» і «чужих», «хороших» і «поганих» і навіть маніпулювання цими розбіжностями як «розколами». Науковець допускає, що європейська політика мультикультуралізму в тому варіанті, що реалізується сьогодні, не усуває суперечностей, які виникають між носіями різних ідентичностей [34]. Недовіра, відчуття розчарування та сумніви щодо гуманістичного потенціалу та конструктивності ідей мультикультуралізму сформувались на фоні загострення міжетнічної та міжконфесійної напруженості та викликів національної та колективної безпеки. Зокрема, в умовах загострення внутрішнього протистояння та зовнішньої агресії в окремих державах, наприклад, в Україні, чи в Сирії тощо. Аналогічну реакцію викликали довготривала міграційна криза та терористичні атаки в багатьох країнах ЄС.

Розмірковуючи про походження міграційної кризи в європейських країнах, О. Lavruncovych звертає особливу увагу на питання віри і мови. Не беручи до уваги міграційні потоки всередині Євросоюзу і оцінюючи тільки приплив іммігрантів з інших регіонів світу, дослідник акцентував наступні показники: у

відсотках релігійна імміграція в ЄС охоплювала: християн – 42 %, мусульман – 39 %, буддистів – 3 %, індусів – 2 %, іудеїв – менше – 1 %, інші релігійні групи сукупно – 4 %, нерелігійних – 8 % [22]. Серед загальної кількості населення Європи, яке у 2010 р. сягало 727 млн., мусульмани склали 49 млн. або 6,73 % (південно-східна Європа – 8,6 %, південно-західна – 4,84 %, північно-східна – 9,45 %, північно-західна – 4,19 %), що становило близько 3 % світового мусульманського населення, яке проживало на цьому континенті [22]. При цьому, більшість європейських мусульман (французькі громадяни алжирського, марокканського і туніського походження, німецькі громадяни турецького і боснійського походження, британські індійці і бангладешці, марокканці і турки у Бельгії і Нідерландах) проживали на той час у країнах-членах ЄС вже декілька десятиліть і досить давно перебували в процесі асиміляції, а їхні діти та онуки, що народилися в Європі, отримали європейське громадянство від народження. Як зазначав Н. Kettani, демографічні прогнози на початку десятиліття передбачали, що до 2030 року частка мусульманського населення Європи (включаючи Росію) мала би збільшитися на третину, досягнувши показника 58,2 млн. Прогнозувалося, що мусульмани складатимуть від 10 до 15 % населення Західної Європи у 2025 р. і від 20 до 25 % – у 2050 [17, с. 55]. В динаміці 2013 – 2017 рр. (UNIAN, 2017) та 2017 – 2019 рр. С. Nacket, тенденції в прогнозах практично не змінилися [14].

Усвідомлення факту, що імміграція з мусульманського Сходу в західні країни – це не спонтанне чи тимчасове явище і не штучно спровокована акція, а довготривалий закономірний процес, обумовлений цілою низкою чинників, приводить і до розуміння необхідності перегляду імміграційної політики європейських урядів, яку від повоєнних років переважно пов'язували з нестачею робочої сили під час економічного підйому 1950 – 1970 рр.

Глобальний зміст сучасності, на думку Л. Новак-Каляєвої зосереджується на ідеї мультикультуралізму як найбільш конструктивної ідеї щодо розвитку людської цивілізації на принципах співіснування. Дослідник наголошує також органічний зв'язок міжкультурної взаємодії та прав людини, що формувався

в інституційних процесах в Європі, зокрема, протягом другої половини минулого століття [27, с. 69-73].

Ця позиція отримала потужну аргументацію з незалежних джерел. Так, А.-S. Boutaud, аналізуючи та узагальнюючи результати соціологічних досліджень за програмою «Європейське дослідження цінностей», що були присвячені питанням цінностей та вірувань громадян Європи, пропонує неочікувано оптимістичні висновки [5]. На думку вченого, еволюція європейських цінностей свідчить, що останні є глибоко вкоріненими стійкими переконаннями, заснованими на національних принципах, виражених у населення в кожній з досліджуваних країн. Водночас F. Gonthier аргументує значне зростання індексу морального лібералізму населення європейських країн упродовж останніх майже сорока років. На протигагу скаргам на втрату соціальних зв'язків та занепад національної згуртованості, на думку вченого, ключовими тенденціями серед французів стали моральна толерантність та зростання альтруїзму [6].

На фоні розгулу популізму, спрощення і подекуди спотворення демократичних практик та зниження рівня освіти і професіоналізму серед політиків та управлінців новітньої формації, викликає буквально захоплення факт, що майже 90% опитаних підтримали принципи демократичного урядування. Підвищення рівня безпеки в публічній сфері розглядається як важлива умова свободи вибору.

В Україні, сформувались два різні типи, дві моделі національної ідентичності, кожна з яких може вважатися «українською» – відповідно до самоназви її носіїв, притаманного їм почуття патріотизму, політичної лояльності, визнання спільного громадянства та інституцій; а проте кожна з цих двох моделей ґрунтується на іншому наборі цінностей та, відповідно, інших геополітичних орієнтаціях, мовно-культурних преференціях, іншому розумінні історичних подій та кардинально відмінних уявленнях про бажаний шлях розвитку суспільства й держави. Така неоднорідність національної ідентичності істотно ускладнює будь-який суспільний консенсус, а відтак і суспільну мобілізацію, вкрай потрібну для здійснення радикальних політичних та економічних реформ чи, тим більше, для захисту країни від зовнішньої агресії [31, с. 6].

Ідентичнісні поділи часто бувають украй небезпечними, оскільки апелюють до символів та емоцій, а головне - роблять малоістотним (або й геть неістотним) їхнє ціннісне наповнення, підпорядковують їхній аксіологічний вимір – телеологічному. Їхній конфліктний потенціал не конче і не завжди веде до політичної конфронтації, проте майже завжди – до ослаблення суспільної єдності, солідарності, взаємодовіри і, загалом, суспільного капіталу. Ідентичнісні поділи істотно обмежують символічний ресурс держави, а відтак і можливості її символічної легітимізації. Це стосується зокрема й історичних подій та постатей, які викликають супротивні оцінки у різних «регіонах» держави, – де, підкреслимо, «регіон» є лише корелятом певного (домінантного в даному регіоні) ідентичнісного комплексу. Легко помітити, що більшість історичних героїв однієї частини суспільства є водночас антигероями іншої [31, с. 142].

Російська агресія на Донбасі й окупація Криму увиразнили цілу низку проблем, зокрема й у галузі етнонаціональної політики, що український уряд майже за тридцять років так і не спромігся розв'язати і за які тепер усій країні доводиться тяжко розплачуватися. Така ситуація зберігатиметься, доки Україна не зробить свого остаточного цивілізаційного вибору і не інституціалізує його членством у НАТО та ЄС.

Західний погляд на Україну великою мірою формувався під впливом російського імперського дискурсу, котрий монополізував репрезентацію України на міжнародній арені і через безліч каналів та інституцій – дипломатичних, академічних, медійних – утверджував бачення України як «споконовічно російської» території, маргіналізуючи та дискредитуючи будь-які альтернативні погляди як «екстремістські» й «націоналістичні».

Поява незалежної України на картах світу, а відтак і на ментальних мапах, безумовно, зробила ставлення Заходу до неї складнішим і нюансованішим. Незважаючи на майже відкриту агресію РФ проти України та анексію її територій, захід й надалі перебуває під помітним впливом русоцентричних стереотипів, котрі все ще трактують Україну як легітимну сферу нечітко окреслених, проте широко інтерпретованих російських «інтересів».

Безумовно, країни Європи мають підстави, незважаючи на санкції, розвивати відносини із Росією як із найбільшою країною континенту, що має велетенські природні ресурси, зокрема газ та нафту, має найбільший на світі ядерний потенціал та постійне місце у Раді Безпеки ООН, а отже є поважним геополітичним гравцем на міжнародній арені. Кожна країна має свої інтереси і далеко не завжди вони збігаються зі гуманістичними цінностями. На наш погляд варто відзначити ще два чинники, котрі об'єктивно працюють на консервацію або й зміцнення західних стереотипів та упереджень щодо України.

По-перше, це неспроможність українських владних еліт і суспільства загалом здійснити за майже 30 років необхідні реформи, котрі б утвердили в Україні демократичний лад, верховенство права і справді вільноринкову (а не гіперкорумповану, олігархічно-маніпулятивну) економіку; тобто – котрі підтвердили б відповідність країни європейським стандартам та її засадничу інституційну відмінність від авторитарної, беззаконної і гіперкорумпованої Росії [11].

По-друге, неконсолідована національна ідентичність не сприяє сприйняттю України як чогось іншого, приналежного до європейського, а не російсько-євразійського культурно-цивілізаційного простору.

Подолати ці упередження за допомогою самих лише декларацій на кшталт «Україна – не Росія» неможливо. Для цього, як показує досвід прибалтійських країн, потрібна набагато рішучіша внутрішня і зовнішня політика, зокрема візова та прикордонна, не кажучи вже послідовне утвердження в країні саме європейської, а не євразійської національної ідентичності, європейських, а не євразійських економічних, політичних та правових відносин. Без таких кардинальних змін Україна й надалі залишатиметься для європейців «сірою зоною», амбівалентною й непередбачуваною, а відтак і сама «європейська інтеграція» залишатиметься суто риторичною фразою.

Ця ідентичісна дихотомія робить Україну вразливою перед безпековими викликами та пропагандистськими маніпуляціями, – що неважко було помітити ще до початку війни, переглядаючи

москвоцентричні висловлювання доволі численних зарубіжних експертів. Розглядаючи національну ідентичність як чинника воєнної безпеки, варто відзначити, що її основою у будь якій державі є армія, що в національній державі є основним інструментом забезпечення принципу суверенітету, його гарантом. Національна безпека нерозривно пов'язана з принципом суверенітету, збереження якого є фундаментальним національним інтересом. Це підтверджує тезу про невіддільність армії від таких понять, як Нація, Суверенітет, Національний інтерес та Національна безпека. У демократичних державах армія перетворюється у політичний інститут і контролюється народом. Соціальна основа армії національної держави полягає у її комплектації виключно громадянами (представниками «нації») країни, у мінімізації в ній наявності іноземців. Армія є не тільки інститутом гарантування «національної безпеки», але й інструментом формування національної ідентичності. Причому йдеться не просто про те, що армія використовується у поверхово пропагандистських цілях задля виховання патріотизму, а зазначена функція є набагато глибшою. І. Валерстайн акцентує роль армії поряд з системою освіти у процесі формування Нації. [40, с. 175-176].

**Висновки.** Українці, завдяки революції, отримали шанс не лише зміцнити свою європейську ідентичність, а й утвердити європейську ідентичність своєї країни в очах світу. У цьому контексті важливо усвідомити, що дотеперішній дихотомічний характер української ідентичності робить її вразливою перед ексклюзивними дискурсами, котрі виключають її з «Європи» на підставі наявності в ній неєвропейських чи навіть антиєвропейських компонентів. І водночас, на тій самій підставі, робить її так само вразливою і перед дискурсами інклюзивними, котрі включають її до російськоцентричних, євразійських чи панслов'янських проєктів.

**Стаття надійшла до редакції: 26.09.20**





*system of counteracting all potential threats, it is necessary to exploit the combined potential of all countries, whose awareness of national identity does not contradict the main ideas of collective (European) identity.*

**Key words:** *national identity, multiculturalism, national security, military security, collective security, European identity.*

**Received: 26.09.20**

### References \

1. Voropai, T.S. (2002). *Altermatt Urs. Etnonatsionalizm u Yevropi Natsionalna identychnist: Chytach / Porivniannia* [Altermatt Urs. Ethnonationalism in Europe National Identity: Reader / Comparison]. Kharkiv: Krok – Kharkiv: Krok [in Ukrainian].
2. Althusser, L. (1979). *Ide´ologie et Appareils Ide´ologiques d’E´tat* (notes pour un recherche). *La Pense’e*, April. For Marx. Trans. B. Brewster. London: Verso [in French].
3. Bolter, J. D. (1996). *Virtual Reality and the Redefinition of Self in Communication and Cyberspace: Social Interaction in an Electronic Environment*, edited by Stephanie Gibson et al. Hampton Press [in English].
4. Bolter, J. D., Grusin, R. A. (1996). *Configurations*. Johns Hopkins University Press, (Vol. 4), 3, (pp. 311–358) [in English].
5. Boutaud, A.-S. (2019). *La France des Valeurs. Quarante Ans d’Evolutions*. France in 2019: More Critical, More Altruistic. *news.cnrs.fr*. Retrieved from <https://news.cnrs.fr/articles/france-in-2019-more-critical-more-altruistic> [in French].
6. Bréchon, P. & Gonthier, F. & Astor, S. (2019). *France’s values forty years of evolution*. Edition house: PUG [in French].
7. Castells, (2009). *The Power of Identity*. Wiley-Blackwell. ISBN: 978-1-405-19687-1 [in English].
8. Tishkov, V. & Filippova, E. & Miklouho-Maclay, N. (2016). *Kulturnaia slozhnost sovremennikh narodov* [Cultural complexity of modern nations]. Institut etnologiy i antropologii RAN. Moskva: Polytycheskaia entsyklopedyia – Institute of Ethnology and Anthropology RAS. Moskow: Political Encyclopedia [in Russian].

9. Delanty, G. (2012). The Fragmentation of European Identity, Keynote talk at conference. The Development of European Identities: policy and research issues. ec.europa.eu. Retrieved from [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/events-194/session-4-gerard-delanty\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/events-194/session-4-gerard-delanty_en.pdf) [in English].

10. Drozhzhyna, S. V. (2013). Natsionalna idea yak faktor obiednannia ukrainskoho suspilstva [The national idea as a factor in uniting Ukrainian society]. Visnyk Donets'koho natsionalnoho universytetu ekonomiky ta torhivli im. Mykhaila Tuhan-Baranovskoho. Ser. : Humanitarni nauky – Bulletin of Donetsk National University of Economics and Trade. Mykhailo Tuhan-Baranovsky. Ser. : Humanities, 2, (pp. 19-28). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vd-nuetg\\_2013\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vd-nuetg_2013_2_4) [in Ukrainian].

11. Dyczok, M. (2000). The Grand Alliance and Ukrainian Refugees. Macmillan Press LTD. ISBN 978-1-349-40337-0 DOI 10.1057/9780230596498 [in English].

12. Fersman, N. & Novak-Kaliaieva, L. & Zemlinska, T. (2017). Udokonalennia derzhavnogo upravlinnia na osnovi prav liudyny: teoretychni pidkhody ta praktychne vprovadzhenia [Improving public administration based on human rights: theoretical approaches and practical implementation]. Materialy 30-yi Mizhnarodnoi konferentsii Asotsiatsii upravlinnia dilovoiu informatsiieiu (IBIMA) –Proceedings of the 30th International Conference of the Business Information Management Association (IBIMA), (pp. 945–952). ISBN: 978-0-9860419-9-0L [in Ukrainian].

13. Hlazov D. (2016). Polityka multykulturalizmu v Nimechchyni: kontseptsiiia «leitkultur» [The policy of multiculturalism in Germany: the concept of «leitkultur»]. Naukovi pratsi istorychnoho fakultetu Zaporiz'koho natsionalnoho universytetu – Scientific works of the Faculty of History of Zaporizhia National University, 45, 2 [in Ukrainian].

14. Hackett, C. (2017). 5 facts about the Muslim population in Europe. Fact Tank – News In Numbers. Pew Research Center. [www.pewresearch.org](http://www.pewresearch.org). Retrieved from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe> [in English].

15. Haller, M. et Ressler, R. (2006). National and european identity a study of their meanings and interrelationships Editions Technip & Ophrys «Revue française de sociologie», (Vol. 47) [in English].

16. Heidegger, M. (1977). *The Age of the World Picture in The Question Concerning Technology and Other Essays*. New York: Harper & Row, (pp. 115–136) [in English].

17. Kettani, H. (2010). *World Muslim Population*. [www.pupr.edu](http://www.pupr.edu). Retrieved from <http://www.pupr.edu/hkettani/papers/hicah2010.pdf> [in English].

18. Khalilova-Chuvaieva. (2013). *Yevropeiska polityka multykulturalizmu ta kryza natsionalnoi identychnosti: politychnyi aspect* [European policy of multiculturalism and the crisis of national identity: political aspect]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu ekonomiky i torhivli – Bulletin of Donetsk National University of Economics and Trade*, 2, (pp. 66-77). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdnuetg\\_2013\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdnuetg_2013_2_9) ISSN 2079-4819 [in Ukrainian].

19. Kozlovets, M. (2009). *Fenomen natsionalnoi identychnosti: vyklyky hlobalizatsii* [The phenomenon of national identity: the challenges of globalization]. [mir.dspu.edu.ua](http://mir.dspu.edu.ua). Retrieved from <http://mir.dspu.edu.ua/article/view/136343> [in Ukrainian].

20. Kuts, H.M. (2013). *Identychnist sotsialna ta indyvidualna: politolohichna eksplikatsiia* [Social and individual identity: political explication]. *Suchasne suspilstvo – Modern society*, 1, (pp. 48-67). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc\\_2013\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2013_1_8) [in Ukrainian].

21. Kyrydon, A. (2015). *European identity: structuring of the semantic space* [European Identity: Structuring Semantic Space]. *European History Studies – European Historical Studies*, 2, (pp. 26–53) [in Ukrainian].

22. Lavrynovych, O. (2013). *Intehratsiia musulmanskykh spilnot v yevropeiskyi prostir v konteksti hlobalnykh mihratsiinykh protsesiv* [Integration of Muslim Communities into the European Space in the Context of Global Migration Processes]. *Relihiia ta sotsium – Religion and Society*, 3–4 (11–12), (pp. 208-213). UDK: 316.347- 054.52: 28 [in Ukrainian].

23. Movchan, P.P. *Teoretychni pidkhody do formuvannia yevropeiskoi identychnosti* [Theoretical approaches to the formation of European identity]. *Elektronnyi zhurnal «Derzhavne upravlinnia: vdoskonalennia ta rozvytok»*, *Natsionalna akademiia derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Electronic journal «Public Administration: Improvement and Development»*, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Retrieved from [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_)

---

DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/Duur\_2015\_pdf\_2015\_pdf\_9 [in Ukrainian].

24. Tankiu, A. (2015). Multykulturalizm yak sotsialno-pravovyi fenomen: vyklyky hlobalizovanoho svitu [Multiculturalism as a socio-legal phenomenon: the challenges of the globalized world]. Kyiv: TOV «Art-Tekhnolohiia» – Kyiv: LLC «Art-Technology» [in Ukrainian].

25. Muslim population in European cities. islamineurope.blogspot.com. Retrieved from <http://islamineurope.blogspot.com/2007/11/muslim-population-in-european-cities.htm> [in English].

26. Netesova, Yu. (2008). Polityka Yevropy ta radykalizatsiia musulmanskykh hromad [European politics and the radicalization of Muslim communities]. *Kosmopolisy – Cosmopolises*, 3 (22), (pp. 104–123) [in Ukrainian].

27. Novak-Kaliaieva, L. & Rachynskyi, A. (2019). Multykulturalizm yak naibilsh konstruktivnyi pidkhid do perspektyv tsyvilizatsii [Multiculturalism as the most constructive approach to the prospects of civilization]. *Natsionalna akademiia kerivnykh kadriv kultury ta mystetstv Visnyk, Shchokvartalnyi zhurnal – National Academy of Management of Culture and Arts Visnyk. Quarterly Journal*, 1, (pp. 69–73). ISSN: 2409-0506. DOI: <https://doi.org/10.32461/2226-3209.1.2019.166539> [in Ukrainian].

28. Novak-Kalyayeva, L. (2013). Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiiakh derzhavnoho upravlinnia [Current trends towards convergence in the concepts of public administration]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, (pp. 29-41). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_1_6) [in Ukrainian].

29. Novak-Kaliaieva, L. & Kuchabskyi, A. & Yasnyska, N. (Ed.). (2018). *Zmina paradyhmy derzhavnoho upravlinnia v konteksti vyklykiv staloho rozvytku [Changing the paradigm of public administration in the context of sustainable development challenges]. Pratsi 32-a Mizhnarodna konferentsiia Asotsiatsii upravlinnia dilovoii informatsiieiu (IBIMA) – Proceedings of the 32nd International Conference of the Management Association business information (IBIMA)*, (pp. 2023 – 2031). ISBN: 978-0-9998551-1-9 [in Ukrainian].

30. Pichler, F. (2008). *European Identity: Conceptual Approaches*. [www.cinefogo.cuni.cz](http://www.cinefogo.cuni.cz). Retrieved from <http://www.cinefogo.cuni.cz> [in English].

31. Riabchuk, M. (2019). Podolannia ambivalentnosti. Dykhotomiia ukrainskoi natsionalnoi identychnosti – istorychni prychnyny ta politychni naslidky [Overcoming ambivalence. The dichotomy of Ukrainian national identity - historical causes and political consequences]. Kyiv: IPIEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy – Kyiv: IPIEND im. IF Kuras NAS of Ukraine [in Ukrainian].

32. Smith A. (1994) National Identity. Fundamentals, (pp. 6-94) [in English].

33. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press. ISBN 0-8014-4292-3 [in English].

34. Sushii, O. (2012). Kulturno-symvolichni zasady natsionalnoi identychnosti. Rol kulturnykh symvoliv u stvorenni natsionalnoi identychnosti [Cultural and symbolic principles of national identity. The role of cultural symbols in the creation of national identity]. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka – Public administration: theory and practice, 2. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2012\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_7) [in Ukrainian].

35. Szwed, R. (2007). Budowanie tożsamości europejskiej. Dylematy tożsamości zbiorowych. Przyczynek do refleksji na temat tożsamości ukraińskiej, polskiej i europejskiej. Lublin : KUL, (pp. 158–175) [in Polish].

36. Taylor, Ch. Democratic exclusion and the “cure” for it? [www.archipelag.ru](http://www.archipelag.ru). Retrieved from <http://www.archipelag.ru/geoculture/langsnpeoples/Vavilon/exclusion> [in English].

37. Tereshchuk, M. (2017). Faktor yevropeiskoi identychnosti v komunikatyvnykh stratehiakh TsSle [Factor of European identity in CEE communication strategies]. Mizhnarodni vidnosyny, Politolohichna seriia – International relations, Political Science Series, 15. Retrieved from [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3140](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3140) [in Ukrainian].

38. Tibi, B. (1998). Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft. München : C. Bertelsmann [in German].

39. Tykhomyrov, Ye. (2005). Formuvannia yevropeiskoi identychnosti yak faktor yevropeiskoi intehratsii [Formation of European identity as a factor of European integration]. Naukovi zapysky – Scientific notes, (Vol. 45), (pp. 56-60) [in Ukrainian].

40. Vallerstain, Y. & Kudiukyna, P. & Kaharlytskii B. (2001). Analiz myrovnykh system y sytuatsyiah v sovremennom myre. [Analysis of world systems and the situation in the modern world]. Sankt-Peterburh: Unyversytetskaia knyha – St. Petersburg: University book [in Russian].

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

**Каляєв Анатолій Олександрович:** Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України: вул. Сухомлинського, 16, м. Львів-Брюховичі, 79491, Україна.

**Anatoliy Kalyayev:** Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: Sukhomlinskoho str. 16, Lviv-Bryukhovychi, 79491, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-5675-187x**

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

УДК 332.624:352.071.55  
DOI: 10.34132/pard2020.10.09

## НОРМАТИВНА ГРОШОВА ОЦІНКА ЗЕМЕЛЬ ЯК МЕХАНІЗМ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАД

*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 імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

*Головащенко Н. Г.*, заступник начальника відділу ринку та оцінки земель Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області, м. Миколаїв, Україна.

У статті розглянуто нормативну грошову оцінку земель як один із механізмів стимулювання розвитку громад в умовах децентралізації, в умовах формування ринку землі.

Акцентовано увагу на важливості проведення оціночних робіт з грошової оцінки земель, оскільки це є економічний механізм земельних відносин, приватизації земельних ділянок, земельно-іпотечного кредитування, оподаткування та становлення ринку землі в цілому. Зазначено, що проблемність ситуації полягає у тому, що всі суб'єкти земельних відносин погоджуються з тим, що земля має свою ціну, але існують розбіжності у методичних підходах до нормативно - грошової оцінки, а отже і у практичній реалізації. Привернуто увагу до того, що продуктивні властивості земельного простору визначаються його географічним розташуванням, а отже, вже завдяки цьому, за умов розумного використання повинні сприяти соціально-економічному розвитку громади.

Проаналізовано сутність, зміст та сфери застосування нормативної грошової оцінки земельної ділянки, простежено регуля-



торний та стимулюючий характер нормативної грошової оцінки земель на рівні громади, наведено інформацію щодо переконливості значення нормативно - грошової оцінки для громади на прикладі селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області, узагальнено досвід роботи Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області щодо нормативно - грошової оцінки.

Звертається увага на соціально-економічне значення нормативно - грошової оцінки, оскільки обґрунтованість оцінки земельних ділянок захищатиме інтереси мільйонів громадян, які набули або набувають у власність земельні ділянки.

На прикладі технічної документації з нормативної грошової оцінки селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області показано переваги виконання робіт з нормативної грошової оцінки земель з різних аспектів, розширено уявлення про регуляторний та стимулюючий характер нормативно - грошової оцінки, про її практичне значення, про важливість актуалізації нормативно - грошової оцінки.

Як висновок, зазначено, що з метою активізації оціночної діяльності та актуалізації нормативної грошової оцінки земель різного призначення варто: посилити роз'яснювальну роботу серед учасників земельного ринку щодо необхідності та доцільності нормативної грошової оцінки з метою прискорення реформ, у тому числі стимулювання економічного розвитку регіонів України, соціально-економічного розвитку громад; оперативно та зрозуміло висвітлювати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо земельної політики.

**Ключові слова:** нормативна грошова оцінка земель, актуалізація нормативної грошової оцінки, технічна документація з нормативної грошової оцінки земель, селище Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області, стимулювання розвитку громад, Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області, органи місцевого самоврядування.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Важливість проведення робіт з грошової оцінки земель за останній час зростає, а сфери її застосування розширюються. Грошова оцінка земель розглядається як економічний механізм земельних відносин, приватизації земельних ділянок, земельно-іпотечного кредитування, оподаткування та становлення ринку землі. Проблемність ситуації полягає у тому, що всі суб'єкти земельних відносин погоджуються з тим, що земля має свою ціну, але існують розбіжності у методичних підходах до оцінки, а отже і у практичній реалізації.

Наукові погляди на процес формування методики оцінки земель та ринкового обігу земель, є, з одного боку різними, але з іншого, грошова оцінка земель розглядається як основа здійснення передачі землі у власність, спадщину, під заставу, в оренду, отримання банківського кредиту, визначення ставок земельного податку, обсягу внеску при створенні акціонерних товариств, об'єднань, кооперативів, ціноутворення, умовою розвитку сільських територій, а отже, є ключовою відповідно до вимог часу.

Розглядаючи землю як активний елемент виробництва, розуміємо, що продуктивні властивості земельного простору визначаються його географічним розташуванням, а отже, вже завдяки цьому, за умов розумного використання повинні сприяти соціально-економічному розвитку громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методичні підходи щодо оцінки землі, види оцінок та їх теоретичне й практичне значення розглядаються в працях О. Драпиковського, І. Іванової, Ю. Дехтяренко, Н. Мехеди, Ш. Бекашева, Д. Добряка, П. Кулинича; необхідність удосконалення нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення висвітлено у роботах В. Месель-Веселяка, А. Мартина, Г. Дудича; правові аспекти оцінки землі досліджено А. Окрепкою, А. Федун; визначення вартості територій і оцінки земель населених пунктів України розкрито у дослідженнях Ю. Палехи, В. Носіка, Т. Євсюкова; проблемам державного регулювання використання земельних ресурсів присвячено праці С. Балюка, О. Будзяка, І. Гаражи, О. Гнаткович, В. Данкевич, А. Дібрової, В. Сташенко, Т. Титаренко, Г. Шарий, М. Шульги, Д. Маліхіна, істо-

ричні та методичні аспекти оцінки земель в Україні висвітлюють Н. Солов'яненко, В. Кілочко; геоінформаційне забезпечення нормативної грошової оцінки є предметом уваги К. Мамонова, А. Ачкасова, Т. Анопрієнко, О. Степенко.

Але з'являються нові проблемні питання та виникають нові потреби для оптимізації практики нормативної грошової оцінки землі як фактору стимулювання розвитку громад та створення підґрунтя для її реалізації.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження було поставлено наступні завдання:

- проаналізувати сутність, зміст та сфери застосування нормативної грошової оцінки земельної ділянки;
- простежити регуляторний та стимулюючий характер нормативної грошової оцінки земель на рівні громади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вартісний орієнтир цінності землі використовується як у системі публічного управління земельними ресурсами, так і при набутті та здійсненні права власності, інших прав на земельні ділянки. В Україні практика грошової оцінки землі здійснюється у формах нормативної і експертної (ринкової) оцінки [28], і як зазначають фахівці [1, 7, 8, 15, 23], є не зовсім зрозумілою та виваженою, що ускладнює практичну роботу з оціночної діяльності земель різного призначення. У той час, як точна і повна оцінка земельних ресурсів є одним із важливих засобів забезпечення збереження та раціонального використання землі як основного національного багатства, як механізму стимулювання економічного розвитку регіонів.

Місцевий економічний розвиток – це діяльність підприємств, суб'єктів господарювання на території регіону, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін, що спрямована на примноження економічних ресурсів громади, отримання позитивного соціально-економічного ефекту.

Відомо, що визначальними чинниками стратегії стимулювання розвитку регіонів є: підвищення продуктивності праці та зниження витрат виробництва; розвиток галузей промисловості (що забезпечують економічну безпеку); нарощування та використання еконо-

мічного (виробничого, наукового, фінансового та інтелектуального) потенціалу регіону; формування організаційних форм використання елементів продуктивних сил, орієнтованих на виробництво продукції з підвищеною доданою вартістю; стимулювання створення валового регіонального продукту, який визначається як різниця між вартістю вироблених і вартістю повністю спожитих у процесі виробництва товарів і послуг.

Досягнення стабільного місцевого економічного зростання тісно пов'язане з проведенням нормативної грошової оцінки земель, оскільки нормативно-грошова оцінка є також важливим джерелом наповнення бюджетів різних рівнів, консолідації бюджетних коштів для фінансування заходів щодо збереження родючості ґрунтів та охорони земель, виконання робіт з землеустрою тощо.

Фахівці зазначають, що нормативна грошова оцінка як механізм стимулювання регіонів України, має свої переваги порівняно з іншими підходами до землі як природного ресурсу, а саме:

- це база для встановлення обґрунтованих платежів за землю, зокрема, розрахунку орендної плати та визначення земельного податку;

- це основа для визначення плати за оренду земельних ділянок, розміру земельного податку, державного мита при міні, спадкуванні та даруванні ділянок тощо;

- нормативно грошову оцінку проводять на землях усіх категорій та форм власності за рішенням органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, чи на підставі договору;

- нормативна грошова оцінка дозволить врахувати усі необхідні норми для того, щоб сформувати оновлену систему оподаткування у земельній сфері;

- нові відомості про оцінку земельних ділянок вносяться до Державного земельного кадастру й стають доступними для землевласників і землекористувачів.

У «Національній доповіді щодо завершення земельної реформи», 2015 (за наук. ред. Л.Новаківського) підкреслено, що «земельна реформа стала одним із найважливіших напрямів суспільних змін, що відбуваються в державі після набуття нею незалежності».

За цей час ліквідовано монополію держави на земельну власність, сформовано приватну власність, запроваджено платність землекористування, створено нові аграрні формування ринкового типу, почав діяти ринок земель, в основному напрацьовано систему ринкового земельного законодавства [14].

Приєднуємось до думки К. Мамонова, А. Ачкасова та А. Анопрієнко, що «грошова оцінка земель є важливим елементом здійснення земельної та економічної реформ в Україні та виступає інтегральною характеристикою кількісних, якісних, економічних, правових, регіональних та інших показників земельних ділянок і створює підґрунтя для впровадження механізму щодо оподаткування земель та справляння інших платежів у процесі цивільного обігу земельних ділянок» [7].

Звернемо увагу ще на один аспект нормативно грошової оцінки. За своїм змістом грошову оцінку земель відносять до задач геоінформаційного (просторового) аналізу [7, 26], оскільки її виконання потребує визначення впливу факторів регіонального, зонального та локального місцерозташування земельних ділянок на території населеного пункту, які мають кількісні характеристики, просторову прив'язку та просторові відношення.

При розробці проектів грошової оцінки земель використовуються їх кількісні та якісні характеристики, карти (схеми) бонітування ґрунтів, кадастрового зонування, генеральні плани та проекти планування і забудови населених пунктів, їх історико-культурного, функціонального, санітарно-екологічного, інженерно-геологічного та іншого зонування [7, 26].

Значна кількість показників, їх просторова прив'язка та різноманітність джерел потребує застосування геоінформаційних технологій і геоінформаційних систем (ГІС) у процесі розробки проектів грошової оцінки земель та їх практичного застосування усіма суб'єктами управління та користування земельними ресурсами: регіональними та місцевими органами Держземагентства, державної податкової адміністрації та місцевого самоврядування, землевласниками і землекористувачами.

Цей процес є затратним, але водночас і таким, що працює на регіон у плані привабливості для інвесторів, для розвитку територій

тощо. Тому ми і розглядаємо нормативну грошову оцінку земель як результат і процес, що сприятимуть стимулюванню розвитку регіонів, розвитку громад.

Геоінформаційні технології забезпечують обмін інформацією між учасниками процесу на основі комп'ютерних методів фіксації вихідних даних і результатів грошової оцінки земель на етапах виконання робіт проектними організаціями, передачі результатів в органи управління земельними ресурсами та державної податкової адміністрації. Результати передаються не тільки в традиційному (паперовому) виді, а й на електронних носіях в форматах цифрових карт і баз даних [26].

Така технологія забезпечує ефективне використання результатів грошової оцінки земель для автоматизованого визначення розмірів платежів за кожен земельну ділянку з урахуванням її місця розташування, функціонального використання і впливу локальних факторів, а також для постійного моніторингу грошової оцінки і прогнозування надходжень до бюджету від справляння платежів за землю.

На думку фахівців, обґрунтованість оцінки земельних ділянок має важливе соціальне значення, оскільки захищатиме інтереси мільйонів громадян, які набули або набувають у власність земельні ділянки, сприятиме нормальному функціонуванню економічних механізмів.

Об'єктами оцінки земель є «територія адміністративно-територіальних одиниць чи їхній частин, території оціночних районів та зон, земельні ділянки або їхні частини чи сукупність земельних ділянок і прав на них, зокрема на земельні частки (паї), у межах території України», Ст.3, Закону України «Про оцінку земель» [28].

Погоджуємось з Н. Мехедою та Ш. Бакешевим, що «точність визначення вартості землі є критичним елементом ефективної системи податкової оцінки. Вона робить свій внесок у правильність оцінки вартості освоєних земельних ділянок і гарантує, що кожен землевласник та землекористувач заплатить свою справедливую частину податку» [9]. Правильна і точна оцінка вартості землі забезпе-

чує правильність прийняття рішень в галузі землекористування як у державному, так і в приватному секторі.

Важливого значення якісна грошова оцінка набуває в умовах проведення реформи щодо децентралізації при створенні об'єднаних територіальних громад. Оскільки, одним із головних і стабільних джерел доходів органів місцевого самоврядування є оподаткування земельних ділянок, яке має бути засноване на визначенні ринкової вартості цього майна. Крім того, таке оподаткування має стимулювати найбільш вигідне й ефективне використання і забудову земель територій. Підтримуємо думку А. Кошеля, що «земельна ділянка може бути використана як заставне майно, об'єкт оподаткування, товар, джерело капіталізації тощо, але при будь-якому її використанні земельна ділянка повинна мати свою вартість» [6]. Необхідність вартісного орієнтування земельної ділянки в правовому аспекті відстоює і А. Федун [2].

Враховуючи сучасний стрімкий розвиток інформаційних технологій у всьому світі привабливим і раціональним рішенням є впровадження автоматизованої оцінки земель, яка має бути інтегрована із сучасною Національною кадастровою системою.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 № 105 [19] впродовж 2018 року здійснювались роботи з проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Всі дані про загальнонаціональну нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення зведено в єдину систему та створено портал-дзеркало із можливістю онлайн-розрахунку нормативної грошової оцінки зареєстрованих у Державному земельному кадастрі земельних ділянок [27]. Відомості про загальнонаціональну (всеукраїнську) нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення використовуються виключно для формування витягів з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок сільськогосподарського призначення незалежно від форми власності (крім земель сільськогосподарського призначення в межах населених пунктів) [19].

У сучасних умовах як елементарну одиницю природно-сільськогосподарського районування доцільно розглядати територію сільських (селищних, міських) рад, що характеризується більш-менш сталими межами, на відміну від землеволодінь та землекористувань, які базуються на орендних відносинах та приватній власності на землю і не є сталими. Відповідно до створеної Схеми (карти) природно-сільськогосподарського районування земель [4] Миколаївська область розташована в межах чотирьох природно-сільськогосподарських зон – Лісостепу, Степу, Степової посушливої та Сухостепової що зазначено у таблиці 1.

На території області природно-сільськогосподарські зони розміщуються із півночі на південь у вищезазначеному переліку. В цьому ж напрямку наростає ксероморфність клімату, змінюються структура ґрунтового покриву, а також ландшафтний устрій, що зумовлює й обов'язкову диференціацію ґрунтозахисних та інших заходів.

Таблиця 1

**Перелік природно-сільськогосподарського районування земель Миколаївської області**

| Природно-сільськогосподарський район  | Природно-сільськогосподарський округ | Природно-сільськогосподарська провінція | Природно-сільськогосподарська зона |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|------------------------------------|
| Кривоозерський (0202074801)           | Бузько-Середньодніпровський          | Лісостепова Правобережна                | Зона Лісостепу                     |
| Доманівсько-Арбузинський (0302024802) | Південнобузько-Інгульський           | Степова Правобережна                    | Зона Степу                         |
| Єланецько-Казанківський (0302024804)  |                                      |   |                                    |
| Вознесенський (0302024803)            |                                      |   |                                    |



продовження таблиці 1

|   |                                       |  |                                     |
|---|---------------------------------------|--|-------------------------------------|
| Природно-сільсько-господарський район<br>Новоодеський<br>(0402024805) | Природно-сільсько-господарський округ | Природно-сільсько-господарська провінція | Природно-сільсько-господарська зона |
| Баштансько-Снігурівський<br>(0402024806)                              | Дністровсько-Нижньодніпровський       | Степова посушлива Правобережна           | Степова Посушлива Зона              |
| Очаківський<br>(0501014807)   |                                       |  |                                     |

Таблиця 2

**Бали бонітетів ґрунтів (Миколаївська область)**

| Назва сільськогосподарських угідь | Бали бонітетів ґрунтів |                |                |                |                |                |                |
|-----------------------------------|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                                   | 02020<br>74801         | 03020<br>24802 | 03020<br>24803 | 03020<br>24804 | 04020<br>24805 | 04020<br>24806 | 05010<br>14807 |
| Рілля (Перелogi)                  | 51                     | 49             | 44             | 40             | 35             | 34             | 29             |
| Багаторічні насадження            | 48                     | 47             | 20             | 37             | 31             | 30             | 27             |
| Сіножаті                          | 27                     | 36             | 48             | 42             | 0              | 24             | 27             |
| Пасовища                          | 37                     | 36             | 34             | 29             | 24             | 26             | 22             |

У грошовому вираженні в середньому 1 га сільськогосподарських угідь оцінюється зокрема, рілля 27,04 тис. грн, багаторічні насадження – 47,05 тис. грн, сіножаті – 8,21 тис. грн, пасовища – 5,84 тис. грн. Згідно з бонітетною та грошовою оцінками, найбільш ефективно в Миколаївській області культивувати зернові, кормові, овоче-баштанні культури, займатися садівництвом і виноградарством.

Поширеною є теза, що «відомості про загальнонаціональну (всеукраїнську) нормативну грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення дозволять органам місцевого самоврядування отримати актуальну базу для визначення розміру плати за землю

без необхідності залучення коштів місцевого бюджету або власників та землекористувачів та дозволить значно скоротити час на підготовку до продажу на земельних торгах прав оренди земельних ділянок, що забезпечить сталі надходження до місцевих бюджетів за рахунок плати за землю». І це так, наприклад, в результаті продажу прав оренди на конкурентних засадах до місцевих бюджетів за рахунок плати за землю у період 2015 – 2019 роки надійшло 34 565,32 тис. грн.

З початку 2020 року фахівці Головного управління Держгеокадастру у Миколаївській області видали фізичним та юридичним особам 46 тис.764 витяги з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки [3].

Найбільше таких документів видано щодо ділянок, розташованих на територіях Миколаївського (11 166), Вітовського (6 409), Баштанського (5 863), Березанського (2 765), Новоодеського (2 613) та Новобузького (2 458) районів Миколаївської області. Із загальної кількості документів 39 621 витягів надано на підставі заяв, сформованих через Публічну кадастрову карту в режимі онлайн, а через Центри надання адміністративних послуг надано 7 143 витяги [3].

Відповідно до вимог статей 13, 18 Закону України «Про оцінку земель» [28] та з урахуванням норми пункту 271.2 статті 271 Податкового кодексу України [16], а також згідно з даними Довідника показників нормативної грошової оцінки земель населених пунктів на 2019-2020 оціночний рік нормативна грошова оцінка земель потребувала актуалізації. На Миколаївщині потребували оновлення нормативної грошової оцінки 864 населених пункти [3].

З метою оновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів та внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру територіальними відділами Головного управління Держгеокадастру Миколаївської області [10] триває робота з представниками місцевого самоврядування, шляхом надання органам місцевого самоврядування організаційно-методичної допомоги з питань організації проведення робіт з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів Миколаївської області.

На прикладі технічної документації з нормативної грошової оцінки селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області спробуємо показати переваги виконання робіт з нормативної грошової оцінки земель з різних аспектів, розширити уявлення про регуляторний та стимулюючий характер нормативно-грошової оцінки, про її практичне значення, про важливість актуалізації нормативно-грошової оцінок.

Технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель селища Святомиколаївки Вітовського району Миколаївської області було виконано згідно договору №48-2020-0004-НГО від 16.06.2020 р., укладеного між Мішково-Погорілівською сільською радою та ТОВ «ІНЖЕНЕРНО-КОНСАЛТИНГОВА ГРУПА «АЛЬФА» на підставі рішення II позачергової сесії 8 скликання Мішково-Погорілівської сільської ради від 05 березня 2020 року за №4 (стаття 15 Закону України «Про оцінку земель») [28].

Нормативна грошова оцінка земель селища Святомиколаївка розроблялась на території, що відповідає існуючій межі села. Площа земель селища відповідно до статистичних даних станом на 01.01.2020 р. складає 157, 1000 га. При виконанні грошової оцінки земель села використовувалась інформація надана сільською радою, окремими підприємствами та установами, а також проектна документація.

Селище Святомиколаївка розташоване у центральній частині Миколаївської області, у степовій зоні. За фізико-географічним районуванням територія знаходиться у межах Причорноморської низовини. Клімат території атлантико-континентальний, обумовлений її розташуванням в степовій зоні, що характеризується тривалим жарким літом, малосніжною короткою теплою та м'якою зимою, недостатнім зволоженням та тривалими періодами з частими відлигами і нестійким сніговим покривом. В липні та серпні переважає сонячна, жарка і суха погода.

У гідрогеологічному відношенні даний регіон розташований у південній частині північного крила Причорноморського артезіанського басейну. Підземні води зустрічаються в породах майже всіх стратиграфічних підрозділів. Забезпеченість потреби у воді

по району за рахунок існуючих запасів підземних вод питної якості (з мінералізацією до 1,5 г/дм) становить близько 20%. Підземні води в Вітовському районі використовуються інтенсивно, сучасний водовідбір по яких перевищує прогнозні ресурси підземних вод в 1,15 рази у 2011 р. Слід зазначити також, що значна частина вод за вмістом солей не відповідає якості питних. Аналіз існуючого водовідбору по району свідчить про те, що величина прогнозних ресурсів підземних вод в районі не відповідає рівню сучасного водоспоживання, тобто потрібна переоцінка запасів.

Рельєф території населеного пункту спокійний зі схилами 1-5<sup>0</sup>, ґрунти придатні до будівництва. Небезпечні геологічні процеси на території села відсутні. Значні промислові підприємства, які є забруднювачами повітря на території села відсутні. Недопустиме напруження електромагнітного поля на території відсутнє.

В межах території, що оцінюється, система поверхневих водотоків відсутня. Згідно з гідрологічним районуванням, територія відноситься до Причорноморської області надзвичайно низької водності. Основну роль в живленні населеного пункту відіграють атмосферні опади. Гідрологічний режим визначається трьома основними чинниками: опадами, стоком схилу (материковим) і випаровуванням.

Геологічна будова, особливості рельєфу і клімату визначили різноманітність ґрунтового покриву території, що оцінюється. Територія селища Святомиколаївка віднесена до 06-Баштансько-Снігурівського природно-сільськогосподарського району. Ґрунтовий покрив селища Святомиколаївка: лучно-болотні слабосолончакові важкосуглинкові ґрунти на алювіально-делювіальних відкладах (143е), дернові слаборозвинені супіщані ґрунти на пісках (175в), дернові розвинені супіщані ґрунти на пісках (176в), розмиті ґрунти та виходи рихлих порід (215а).

Територія розташована в зоні посушливого кліматичного району, тому агротехнічні заходи повинні бути спрямовані на затримання і збереження вологи в ґрунті. Дані ґрунти відносяться до середньо-родючих. Вони є придатними для вирощування усіх видів деревних і чагарникових насаджень, характерних для степової

зони. В умовах степової зони ґрунти потребують штучного поливу. У межах Вітовського адміністративного району мінерально-будівельна база корисних копалин що мають промислове значення, практично відсутня.

Селище Святомиколаївка почало формуватися в 70-х роках ХХ ст., а як окремих населений пункт існує з 90-х років ХХ ст. Селище Святомиколаївка (в минулому селище Пам'яті Комунарів) входить до адміністративно-територіального устрою Мішково-Погорілівської сільської ради (у підпорядкуванні) з адміністративно-територіальним центром – с. Мішково-Погорілове. Селище знаходиться на північному-сході за 15 км від районного центру та за 8,5-9 км від обласного центру – міста Миколаєва на закруті ріки Інгул. Відстань до залізничної станції – 5 км. Територія селища входить в приміську зону міста Миколаєва (базовим господарством був радгосп «Пам'ять Комунарів», який згідно Рішення виконкому Миколаївської обласної ради народних депутатів від 03.01.1992 року за №8 увійшов до приміської зони міста Миколаєва) та в агломерацію Миколаїв-Воскресенськ, не входить в жодну із зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; населений пункт не має статусу курорту. Кількість населення станом на 01.01.2020 р. - 830 чол. Мішково-Погорілівська сільська рада межує з містом Миколаїв, Коларівською, Воскресенською та Полігонівською сільськими радами Вітовського району Миколаївської області.

Селище повністю електрифіковане, має централізовану систему газопостачання, частково телефонізоване, має інтернет-мережу. Водопостачання селища Святомиколаївка здійснюється з артезіанських свердловин (3 свердловини), через водопровідну мережу прокладену по вулицях; централізована каналізація відсутня.

Зовнішні зв'язки с-ща Святомиколаївка з населеними пунктами Миколаївського та інших регіонів України здійснюється автомобільним та автобусним транспортом (налаштовано обслуговування громадян автобусами та маршрутними таксі). Вулично-дорожня мережа частково має частково тверде асфальто-бетонне покриття.

Забудовані землі представлено землями житлової, громадської, комунальної забудови, ділянками, відведеними під житлове будівництво, зеленими насадженнями загального користування, вулично-дорожньою мережею та іншими забудованими землями.

Історично сформована планувальна структура селища Святомиколаївка визначається мережею житлових вулиць та системою поперечних провулків. Забудова села представлена кварталами садибної забудови і представляє собою регулярну планувальну структуру. Житловий фонд селища – одно-, двох- та трьохповерховий, індивідуальний (переважно садибного типу (домогосподарства)). Житловий фонд станом на 01.01.2020 р. становив 22,8 тис.м<sup>2</sup> загальної площі. Житлова забудова складається з 287 індивідуальних будинків з присадибними ділянками та 222 земельні ділянки, що незабудовані. В північній частині села сформувався громадський центр села: дитячий садок, фельдшерсько-акушерський пункт, магазин та парк з дитячим ігровим майданчиком. Виробничі складські приміщення для обслуговування цеху з переробки деревини ТОВ «НІКА + 7» разом з господарським двором розташовані у західній частині селища.

Система обслуговування включає установи освіти (дошкільний навчальний заклад №2 «Чебурашка» на 40 місць), охорони здоров'я (фельдшерсько-акушерський пункт (7 ліжок), підприємства та торгівлі. Установи обслуговування розміщуються в основному в будинках, які придатні для подальшого використання. Порівняння досягнутого рівня обслуговування з нормативними показниками свідчить про те, що мережа установ обслуговування розвинена недостатньо і не задовольняє потреби населення в необхідних послугах. Недостатня кількість установ культури, підприємств побутового обслуговування, практично відсутні відкриті спортивні площинні споруди. Господарський комплекс території представлено сільським господарством: землеробством, рослинництвом транспортом та зв'язком, сферою послуг.

Незабудовані землі включають землі, вкриті лісовою рослинністю, сільськогосподарські угіддя, відкриті землі без рослинного покриву.

Зелені насадження загального користування складають 9,8528 га.; вулиці, набережні, площі складають 24,0687 га.

Нормативній грошовій оцінці підлягають землі всіх категорій за основним цільовим призначенням, які розташовуються в адміністративних межах селища Святомиколаївка. Забудовані землі, землі лісового та водного фонду (ділянки водного фонду, що розташовані в межах населених пунктів, які використовуються для рибозведення, здійснюється згідно з Порядком нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) [12], а також усі інші землі у встановлених межах населеного пункту (окрім земель сільськогосподарського використання) оцінюються по єдиній методиці. Землі сільськогосподарського використання оцінюються за агровиробничими якостями ґрунтів.

Грошова оцінка земель населених пунктів є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки. В населених пунктах рентний дохід виникає, перш за все, завдяки зручності місцерозташування земельної ділянки та рівню її інфраструктурного облаштування.

Інформаційною базою для визначення витрат на освоєння та облаштування території селища Святомиколаївка стали дані статистичної звітності про натуральні та вартісні показники, надані Мішково-Погорілівською сільською радою та комунальними службами.

Отже, технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель селища Святомиколаївка виконано у відповідності з вимогами Державного стандарту СОУ ДКЗР 00032632- 012:2009 «Оцінка земель. Правила розроблення технічної документації з нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» [25]. Пояснювальна записка містить текстову частину та табличний матеріал зведений, переважно, у додатки. Графічний матеріал включає: «Схему економіко-планувального зонування території села» (М 1:5000), «Схеми прояву локальних факторів оцінки» (М 1:5000), а також «Картограму розповсюдження агровиробничих груп ґрунтів», (М 1:5000). Схеми виконано з використанням геоінформаційних технологій за допомогою програмного забезпечення «НОРМАТИВ+».

Таким чином, аналіз засвідчив, що у переважній більшості наданих показників окремих елементів інженерно-транспортної та природоохоронної інфраструктури села наведена не повна відновна, а балансова вартість, тобто, без урахування індексації основних фондів, яка здійснювалась за останні роки. В зв'язку з цим для розрахунку повної відновної вартості елементів інфраструктури використовувались натуральні показники.

Загальна вартість витрат на освоєння та облаштування території селища Святомиколаївка на 01.01.2020 року становить 70 927 313.65 грн., з яких основна частка припадає на таку групу показників як вулично-дорожня мережа (65,0980%).

Базою для обчислення витрат на освоєння та облаштування в розрахунку на 1 м<sup>2</sup> є оціночна територія, яка дорівнює площі забудованої території селища Святомиколаївка у встановлених межах. Розрахунок площі здійснювався на основі форми 6-Зем на 01.01.2020 року.

Таким чином, витрати на освоєння та облаштування території селища Святомиколаївка складають:

$$70927313.65 \text{ грн} : 1280342.00 \text{ м}^2 = 55.40 \text{ грн/м}^2.$$

Згідно «Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів» [11], значення коефіцієнту Км1 є добутком коефіцієнтів, які враховують:

- чисельність населення, географічне положення, адміністративний статус населеного пункту та його господарські функції (додаток 2, пункт 7 розділу II);
- входження в приміську зону міст з чисельністю населення 250,0-499,9 тис. осіб (додаток 3, пункт 7 розділу II);
- наявність у населеного пункту статусу курорту (додаток 4, пункт 7 розділу II);
- входження до зон радіаційного забруднення (додаток 5, пункт 7 розділу II).

Оскільки селище Святомиколаївка входить в приміську зону міста Миколаєва (рішення виконкому Миколаївської обласної ради народних депутатів від 03.01.1992 року за №8 увійшов до приміської зони міста Миколаєва), чисельність населення якого становить



майже 500 тис. чол. - для території селища Святомиколаївка Км1 = 1,2.

Таким чином, середня (базова вартість) 1м<sup>2</sup> земель селища Святомиколаївка, обчислена відповідно до «Порядку нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів» [13], становить:

$$\text{Цнм} = \frac{55.40 \text{ грн/м}^2 \times 6}{3} \times 1,2 = 132.96 \text{ грн/м}^2.$$

Коефіцієнт місцезорозташування окремої земельної ділянки Км відображає її відносну цінність (вартість) в межах території населеного пункту. Даний коефіцієнт є добутком трьох коефіцієнтів Км1, Км2 та Км3, які характеризують залежність рентного доходу від регіональних, зональних та локальних особливостей розташування земельної ділянки. Оскільки коефіцієнт Км1 доцільно враховувати на стадії визначення базової вартості земель населеного пункту, у подальшому при визначенні коефіцієнту місцезорозташування земельної ділянки ми матимемо справу лише з коефіцієнтами Км2 та Км3.

Процес рентоутворення в межах населеного пункту відбувається, як правило, на достатньо великій та внутрішньо неоднорідній території, яка характеризується складним поєднанням природних і антропогенних ландшафтів, різницею в функціонально-планувальних якостях, різним рівнем прибутковості від використання земель, що призводить до неоднорідності прояву рентоутворюючих факторів. Це обумовлює необхідність її землеоціночної структуризації - економіко-планувального зонування території.

Після аналізу функціонально-планувальної структури селища Святомиколаївка було виділено 7 оціночних районів.

В результаті проведення економіко-планувального зонування селища Святомиколаївка було виділено 2 зони (межі зон вказано на Схемі економіко-планувального зонування) див. табл. 3 та 4.

Таблиця 3

**Визначення зонального коефіцієнта Км2 та грошова оцінка кв.м землі в межах економіко-планувальних зон**

| Економіко-планувальні зони      | Землеоціночні райони | $I_i$ | Км2  | Середня (базова) вартість, грн | Грошова оцінка 1 м2 земель, грн |
|---------------------------------|----------------------|-------|------|--------------------------------|---------------------------------|
| I                               | 1                    | 1.25  | 1.17 | 132.96                         | 155.56                          |
|                                 | 2                    | 1.29  | 1.17 |                                |                                 |
|                                 | 3                    | 0.96  | 1.17 |                                |                                 |
|                                 | 4                    | 0.87  | 1.17 |                                |                                 |
|                                 | 5                    | 1.4   | 1.17 |                                |                                 |
| II                              | 6                    | 0.55  | 0.75 |                                | 99.72                           |
|                                 | 7                    | 0.69  | 0.75 |                                |                                 |
| Максимальне значення по стовпцю |                      | 1.4   | 1.17 |                                | 155.56                          |
| Мінімальне значення по стовпцю  |                      | 0.55  | 0.75 |                                | 99.72                           |

Таблиця 4

**Опис меж економіко-планувальних зон**

| № зони | Опис меж   |
|--------|--|
| I      | Межа села Мішково-Погорілове (берег річки Інгул) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (вул. Рівненська) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (лісосмуга) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (польовий шлях) –межа суміжної II зони та межа оціночного району 6 (поле) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (берег річки Інгул) |
| II     | Зовнішня межа селища Святомиколаївка (лісосмуга) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (вул. Живописна) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (грунтова дорога) – Зовнішня межа селища Святомиколаївка (берег річки Інгул) – межа суміжної I зони та межа оціночного району 5 (грунтова дорога)  |

Встановлення переліку локальних факторів та обґрунтування їх значень здійснюється на базі містобудівної документації та результатів спеціальних досліджень.

При встановленні значення локального коефіцієнта для окремої земельної ділянки необхідно обґрунтовувати його значення на основі визначення частки площі, яку займає цей фактор на земельній ділянці. Установлення частки площі здійснюється з використанням автоматизованої системи, наприклад програмного забезпечення «НОРМАТИВ+».

Отже, аналіз, проведений в процесі виконання грошової оцінки селища Святомиколаївка, виявив 6 локальних факторів, (табл. 5) які можуть вплинути на загальне значення коефіцієнту КмЗ. Для обчислення КмЗ враховуються перераховані нижче локальні фактори. При цьому добуток пофакторних оцінок не повинен бути нижче 0,50 і вище 1,50, а саме:

Таблиця 5

### Перелік локальних факторів

| Локальні фактори  | Реальні показники | Рекомендовані показники                 |
|---|-------------------|---|
| Функціонально-планувальні фактори: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Місцезнаходження земельної ділянки в зоні пішохідної доступності до громадських центрів:</li></ul> | 1.04-1.20         | до 100 м – 1,20<br>та до 500 м – 1,04). |
| Інженерно-інфраструктурні фактори: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Земельна ділянка, що примикає до вулиці без твердого покриття:</li></ul>                           | 0.90-0.95         | 0,95                                    |
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Земельна ділянка не забезпечена централізованим водопостачанням:</li></ul>  | 0.90-0.95         | 0,95                                    |
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Земельна ділянка не забезпечена централізованим газопостачанням:</li></ul>  | 0.90-0.95         | 0,95                                    |

продовження таблиці 5

|   |           |      |
|---|-----------|------|
| Санітарно-гігієнічні фактори                                    |           |      |
| ▪ Місцезнаходження земельної ділянки у санітарно-захисній зоні: | 0.80-0.96 | 0,96 |
| ▪ Місцезнаходження земельної ділянки у водоохоронній зоні:      | 1.02-1.05 | 1,05 |

У відповідності з «Порядком грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення» [13] землі сільськогосподарського використання оцінюються за величиною диференційного рентного прибутку, який створюється при виробництві зернових культур і визначається за даними економічної оцінки земель, тобто з урахуванням конкретного ґрунтового покриття. Проте, оскільки на землях населених пунктів ґрунтові обстеження, як правило, не проводились, на такі землі картографічна інформація про ґрунтовий покрив (карти ґрунтів, експлікація агровиробничих ґрунтів) практично відсутня. Здійснити ґрунтові зйомки за вкрай обмежений термін на виконання землеоціночних робіт, враховуючи велику кількість населених пунктів і великі площі необстежених земель неможливо.

Розв'язання проблеми полягає лише у визначенні основних агровиробничих груп ґрунтів в межах населеного пункту за допомогою допоміжних матеріалів – топокарти місцевості та карти агровиробничих груп ґрунтів прилеглих до населеного пункту територій. В такий спосіб була складена «Картограма розповсюдження агровиробничих груп ґрунтів» (М 1: 5000), а також визначено відповідні агровиробничі групи ґрунтів.

Згідно довідки про якісний стан ґрунтового покриття земельних ділянок селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області наданої ДП «Миколаївським науково-дослідним та проектним інститутом землеустрою» від 19.06.2020 р. за вих. №01-13/245 та відповідно до даних загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення було визначено основні агровиробничі групи ґрунтів в межах села (шифри ґрунтів наведено у відповідності з їх загальнодержавним номенклатурним списком наведено у таблиці 3):

Таблиця 6

**Перелік шифрів ґрунтів відповідно до  
загальнодержавного номенклатурного списку**

| Шифр агрогрупи | Тип ґрунту   |
|----------------|--|
| 143e           | Лучно - болотні слабосолончакові важкосуглинкові ґрунти на алювіально-делювіальних відкладах |
| 175в           | Лучно-болотні слабосолончакові важкосуглинкові ґрунти  |
| 176в           | дернові слаборозвинені супіщані ґрунти на пісках   |
| 215а           | Розмиті ґрунти та виходи рихлих порід  |

Оцінку виконано для всіх категорій земель сільськогосподарського використання, що знаходяться в межах селища Святомиколаївка. Таксономічними одиницями при виконанні оцінки є агровиробничі групи ґрунтів, перелік яких щодо території населеного пункту наведено вище.

Грошова оцінка 1 га земель агровиробничих груп ґрунтів (*Гагр*) розрахована за формулою:

$$\mathbf{Гагр = Гу \times Багр : Б}$$

У відповідності із природно-сільськогосподарським районуванням України, селище Святомиколаївка знаходиться в межах Баштансько-Снігурівського (ПС-6) природно-сільськогосподарського району Миколаївської області.

Норматив капіталізованого рентного доходу 1 га земель по природно-сільськогосподарському району, станом на 01.01.2020 року (з урахуванням індексації згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 12 травня 2000 року №785) становить:

ріллі – 23016.54 грн.,

багаторічних насаджень – 41349,75 грн.,

сіножатей – 5797.62 грн.;

пасовищ – 5063.75 грн.;

несільськогосподарських угідь – 24599.46 грн.

Згідно довідки про якісний стан ґрунтового покриву земельних ділянок селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області наданої ДП «Миколаївським науково-дослідним та проектним інститутом землеустрою» від 16.06.2020 р. за вих. №01-13/245 та відповідно до даних загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення середньозважені бали бонітетів сільськогосподарських угідь (табл. 7) по 06 – Баштансько – Снігурівському природно – сільськогосподарському району становлять:

Таблиця 7

### Середньозважений бал бонітетів сільськогосподарських угідь

| Категорія угідь        | Середньозважений бал бонітету |
|------------------------|-------------------------------|
| Рілля                  | 34                            |
| Багаторічні насадження | 30                            |
| Сіножаті               | 24                            |
| Пасовища               | 26                            |

Бонітети агрогруп ґрунтів, виділених в межах селища Святомиколаївка для земель сільськогосподарського використання розташовані у таблиці 8, мають наступні значення:

Таблиця 8

### Перелік бонітетів агрогруп ґрунтів

| Шифр агрогрупи | Бали бонітету |          |                        |          |
|----------------|---------------|----------|------------------------|----------|
|                | Рілля         | Сіножаті | Багаторічні насадження | Пасовища |
| 143e           | 5             | ----     | 4                      | 4        |
| 175в           | 10            | ----     | 5                      | 11       |
| 176в           | 14            | ----     | 10                     | 15       |
| 215a           | 2             | ----     | 2                      | 7        |

Отже, грошова оцінка 1 га земель сільськогосподарського використання в межах села по агровиробничих групах ґрунтів станом на 01.01.2020 р. згідно табл.9 становить:

Таблиця 9

**Грошова оцінка 1 га земель сільськогосподарського  
використання селища Святомиколаївка**

| Шифр агрогрупи | Рілля   | Сіножаті | Багаторічні насадження | Пасовища |
|----------------|---------|----------|------------------------|----------|
| 143e           | 3384,79 | ----     | 5513,30                | 779.04   |
| 175в           | 6769,57 | ----     | 6891,62                | 2142.36  |
| 176в           | 9477,40 | ----     | 13783,25               | 2921.39  |
| 215a           | 1353,91 | ----     | 2756.65                | 1363.32  |

Визначення грошової оцінки будь-якої ділянки земель сільськогосподарського використання в межах населених пунктів здійснюється шляхом сумування добутків грошової оцінки кожної агрогруп ґрунтів, що входять до складу даної ділянки. Ідентифікація агровиробничих груп ґрунтів здійснюється на основі використання Картограми розповсюдження агровиробничих груп ґрунтів, яка передається замовнику у складі матеріалів грошової оцінки земель селища.

Згідно п.10 Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів [11] вартість одного квадратного метра земельної ділянки певного функціонального використання визначається з урахуванням територіально-планувальних, інженерно-геологічних, історико-культурних, природно-ландшафтних, санітарно-гігієнічних та інженерно-інфраструктурних особливостей місця її розташування в межах економіко-планувальної зони за формулою:

$$Цн = Цнз \times Кф \times Кмз$$

Коефіцієнт функціонального використання для земельних ділянок змішаного використання визначається як середньозважене (за площею) значення коефіцієнтів функціонального використання окремих частин земельної ділянки змішаного використання показано

у таблиці 10. Підставою для виділення частин земельної ділянки різного функціонального використання є виключно затверджені дані інвентаризації земельної ділянки та землеустрою. Грошова оцінка земель різного функціонального призначення у розрізі економіко-планувальних зон (грн. за 1 кв.м) селища виглядає так:

- Землі промисловості – 1,2
- Землі комерційного використання – 2,5
- Землі громадського призначення – 0,7
- Землі змішаного використання – 1
- Землі транспорту – 1
- Землі зв'язку – 1,2
- Землі технічної інфраструктури – 0,65
- Землі рекреаційного призначення та інші відкриті землі – 0,5
- Землі житлової забудови – 1
- Інші відкриті (незабудовані) землі – 0,1
- Землі під виробничими дворами і будівлями КСП – 1
- Землі під гідротехнічними спорудами – 0,65
- Землі зелених насаджень – 0,5
- Землі кладовищ та крематоріїв – 0,5
- Землі запасу та резервного фонду – 0,5

Таблиця 10

**Коефіцієнт функціонального розрахунку для земельних ділянок змішаного використання**

| № зони | Кф = 2.5 | Кф = 2 | Кф = 1.5 | Кф = 1.2 | Кф = 1 | Кф = 0.7 | Кф = 0.65 | Кф = 0.5 | Кф = 0.1 |
|--------|----------|--------|----------|----------|--------|----------|-----------|----------|----------|
| I      | 388.91   | 311.13 | 233.34   | 186.68   | 155.56 | 108.89   | 101.12    | 77.78    | 15.56    |
| II     | 249.30   | 199.44 | 149.58   | 119.66   | 99.72  | 69.80    | 64.82     | 49.86    | 9.97     |

Отже, технічну документацію з нормативної грошової оцінки селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області розроблено ТОВ «Інженерно-консалтинговою групою «Альфа» у відповідності із договором від 16.06.2020 року № 48-2020-0004-



НГО укладеного з Мішково-Погорілівською сільською радою та на підставі рішення II позачергової сесії 8 скликання Мішково-Погорілівської сільської ради від 05.03.2020 № 7.

Представлені на експертизу матеріали з нормативно грошової оцінки земель населеного пункту розроблено на основі існуючої законодавчої та нормативно-методичної бази проведення робіт з грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів (Висновок державної експертизи землевпорядної документації від 07.07.2020 № 2019-20).

Технічна документація в повній мірі відповідає вимогам чинного законодавства України, встановленим нормам і правилам і була затверджена рішенням V сесії 8 скликання Мішково-Погорілівської сільської радою Вітовського району Миколаївської області від 13.07.2020 № 17 та вступить в дію з 01.01.2021 року.

Отже, відповідно до Закону України «Про землеустрій» своєчасне оновлення нормативної грошової оцінки земель населених пунктів є одним з важливих завдань для забезпечення дохідної частини бюджетів сільських, селищних рад. Тому керівникам сільських, селищних рад необхідно вживати вичерпних заходів щодо забезпечення періодичності проведення нормативної грошової оцінки земель у встановленому законодавством порядку, здійснювати актуалізацію нормативно грошової оцінки.

**Висновки.** Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що порівняно з Технічною документацією з нормативної грошової оцінки селища Святомиколаївка Вітовського району Миколаївської області, яку було затверджено від 18.11.2011 року №14, середня (базова) вартість 1 кв.м земель селища Святомиколаївка зросла з 62,30 грн. до 132,96 грн. Завдяки розробленій та затвердженій новій технічній документації з нормативної грошової оцінки селища зміниться і наповнення місцевого бюджету.

З метою активізації оціночної діяльності та актуалізації нормативної грошової оцінки земель різного призначення варто:

Посилити роз'яснювальну роботу серед учасників земельного ринку щодо необхідності та доцільності нормативної грошової оцінки з метою прискорення реформ, у тому числі стимулювання

економічного розвитку регіонів України, соціально-економічного розвитку громад.

Оперативно та зрозуміло висвітлювати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо земельної політики, діяльність Держгеокадастру та інших структур, пов'язаних з земельними відносинами, у тому числі з оцінкою землі, серед населення з метою їх залучення до реформування ринку землі з точки зору отримувачів послуг.

Активно впроваджувати геоінформаційні системи та наповнювати їх актуальною інформацією з наданням доступу, полегшенням пошуку та отриманням необхідної технічної документації з нормативної грошової оцінки земельних ділянок.

**Стаття надійшла до редакції: 21.11.20**

## **NORMATIVE MONETARY VALUATION OF LAND AS A MECHANISM FOR STIMULATING COMMUNITY DEVELOPMENT**

*Natalia Malynovska*, PhD in Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Social Work, Management and Pedagogy, Institute of Public Administration, Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine.

*Oleksandr Shtyrov*, PhD in Public Administration, Associate Professor, Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

*Nataliia Holovashchenko*, Deputy Head of the Market and Land Valuation Department, Mykolaiv, Ukraine.



*The article considers the normative monetary valuation of land as one of the mechanisms to stimulate the development of communities in the conditions of decentralization, in the conditions of formation of the land market.*

*Emphasis is placed on the importance of conducting land valuation work, as it is an economic mechanism of land relations, land privatization, land mortgage lending, taxation and the formation of the land market as a whole. It is noted that the problem of the situation is that all subjects of land relations agree that land has its price, but there are differences in methodological approaches to NGOs, and therefore in practical implementation. Attention is drawn to the fact that the productive properties of land are determined by its geographical location, and therefore, due to this, in conditions of reasonable use should contribute to the socio-economic development of society.*

*The essence, content and spheres of application of normative monetary valuation of the land plot are analyzed, regulatory and stimulating character of normative monetary valuation of lands at the community level is traced, information on convincing value of NPO for a society on an example of the settlement Of the Nikolaev area on NGOs.*

*Attention is drawn to the socio-economic importance of NGOs, as the validity of land valuation is to protect the interests of millions of citizens who have acquired or are acquiring land.*

*On the example of technical documentation on normative monetary assessment of the settlement Svyatomikolayivka of the Vitovsky region of the Nikolaev area the advantages of performance of works on normative monetary assessment of the earths on various aspects are shown, the idea of regulatory and stimulating character of NGO, its practical value, importance of actualization of NGOs is expanded.*

*In conclusion, it is stated that in order to intensify valuation activities and update the regulatory monetary valuation of land for various purposes should: strengthen advocacy among land market participants on the need and feasibility of regulatory monetary valuation to accelerate reforms, including stimulating economic development of regions of Ukraine economic development of communities; promptly and clearly cover the activities of public authorities and local governments on land policy.*

**Key words:** *normative monetary valuation of lands, actualization of normative monetary valuation, technical documentation on normative*

*monetary valuation of lands, Svyatomikolayivka village of Vitovsky district of Mykolayiv region, stimulation of community development, Main Department of the State Geocadastre in Mykolayiv region, local governments.*

**Received: 21.11.20**

### References

- 1.
2. Drapikovskiy, O. & Ivanova, I. (2009). Masova otsinka miskyykh zemel: Ukraina ta svitovyi dosvid [Mass assessment of urban lands: Ukraine and world experience]. *Visnyk Prydniprovskoi derzhavnoi akademii budivnytstva ta arkhitektury – Bulletin of the Dnieper State Academy of Civil Engineering and Architecture*, 6–7, (pp. 36–42) [in Ukrainian].
3. Fedun, A.D. (2015). Pravovi aspekty zdiisnennia normatyvnoi hroshovo otsinky zemelnykh dilianok v Ukraini [Legal aspects of the implementation of the normative monetary valuation of land in Ukraine]. *Pravo i suspilstvo – Law and Society*, 4(2), (pp. 98–104). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2015\\_4\(2\)\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_4(2)_19) [in Ukrainian].
4. Informatsiia Holovnoho upravlinnia Derzhheokadastru u Mykolaivskii oblasti [Information of the Main Department of the State Geocadastre in the Nikolaev area]. *mykolaivska.land.gov.ua*. Retrieved from <https://mykolaivska.land.gov.ua/na-mykolaivshchyni-potrebut-onovlennia-normatyvnoi-hroshovoi-otsinky-864-naselenykh-punkty> [in Ukrainian].
5. Karta Mykolaivskoi oblasti [Map of the Nikolaev area]. *ngo.land.gov.ua*. Retrieved from <https://ngo.land.gov.ua/uk/oblast/mikolayivska> [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrainy pro nadra. Lisovyi kodeks Ukrainy. Povitrianyi kodeks Ukrainy [Subsoil Code of Ukraine. Forest Code of Ukraine. Air Code of Ukraine]. (2020, March 2). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
7. Koshel, A.O. (2018). Perspektyvni napriamy udoskonalennia hroshovoi otsinky zemel z vykorystanniam masovykh metodiv otsiniuvannia [Perspective directions of improvement of monetary valuation of lands with the use of mass valuation methods]. *Hroshova otsinka zemel v Ukraini: zdobutky, problemy, perspektyvy – Money valuation of lands in Ukraine: achievements,*

*problems, prospects*: Coll. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, (pp. 18-20). Kyiv, DP «Komprint» [in Ukrainian].

8. Mamonov, K.A. & Achkasov, A.Ye. & Anopriienko, T.V. (2014). Oso-  
blyvosti zdiisnennia normatyvnoi hroshovoi otsinky zemli na osnovi prostoro-  
voho analizu [Peculiarities of normative monetary valuation of land on the basis  
of spatial analysis]. *Visnyk KhNAU. Serii: Ekonomichni nauky – Bulletin of  
KhNAU. Series: Economic Sciences*, 6, (pp. 31-37). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhnau\\_ekon\\_2014\\_6\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkhnau_ekon_2014_6_8) [in Ukrainian].

9. Martyn, A.H. (2011). Aktualizatsiia pokaznykiv normatyvnoi hrosho-  
voi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia [Actualization of indica-  
tors of normative monetary valuation of agricultural lands]. *Zemlevporiadnyk  
visnyk – Land bulletin*, 6, (pp. 32-37) [in Ukrainian].

10. Mekheda, N. & Bakashev, Sh. (2011). Znachennia otsinky zemel yak  
resursnoho potentsialu [The value of land valuation as a resource potential].  
*Prydniprovskiyi naukovyi visnyk – Dnieper Scientific Bulletin*, 28 [in Ukrainian].

11. Nakaz Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafi-  
i ta kadastru Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Holovne upravlinnia Derzh-  
heokadastru u Mykolaivskii oblasti: vid 12.11.2019 № 285 [Order of the State  
Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre On approval of the  
Regulations on the Main Department of the State Geocadastre in Mykolaiv re-  
gion: dated 12.11.2019 № 285]. [mykolaivska.land.gov.ua](http://mykolaivska.land.gov.ua). Retrieved from <http://mykolaivska.land.gov.ua/about> [in Ukrainian].

12. Nakaz Ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy Pro za-  
tverdzhennia Poriadku normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel naselenykh punk-  
tiv: vid 25.11.2016 № 489 [Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food  
of Ukraine On approval of the Procedure for normative monetary valuation of  
lands of settlements: dated 25.11.2016 № 489]. [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Retrieved  
from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

13. Nakaz Ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy Pro za-  
tverdzhennia Poriadku normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel nesilskohospodar-  
skoho pryznachennia (krim zemel naselenykh punktiv): vid 22.08.2013 № 508  
[Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine On approval  
of the Procedure for normative monetary valuation of non-agricultural lands  
(except lands of settlements): dated 22.08.2013 № 508]. [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Re-  
trieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

14. Nakaz Ministerstva ahrarynoi polityky ta prodovolstva Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku normatyvnoi hroshyvoi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia: vid 23.05.2017 № 262 [Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine On approval of the Procedure for normative monetary valuation of agricultural land: from 23.05.2017 № 262]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0679-17> [in Ukrainian].

15. Novakovskii, L.Ia. (2015). Natsionalna dopovid shchodo zavershenia zemelnoi reformy [National report on the completion of land reform]. *Kyiv: Ahrar. Nauka – Kyiv: Agrarian science* [in Ukrainian].

16. Okrepka, A.I. (2012). Otsinka zemel yak pravovyi instytut zemelnoho prava Ukrainy [Estimation of lands as a legal institute of land law of Ukraine]. *Aktualni problemy prava: teoriia i praktyka – Actual problems of law: theory and practice*, 25, (pp. 429-436) [in Ukrainian].

17. Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 roku № 2755-VI [Tax Code of Ukraine dated 02.12.2010 № 2755-VI]. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, 13-14, 15-16, 17 [in Ukrainian].

18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Deiaki zakhody shchodo pryskorennia reform u sferi zemelnykh vidnosyn: vid 16 lystopada 2020 r. № 1113 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine Some measures to accelerate reforms in the field of land relations: from November 16, 2020 № 1113]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan heodezii, kartohrafii ta kadastru: vid 14.01.2015 roku № 15 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre: dated 14.01.2015 № 15]. (2015). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 7, st. 79 [in Ukrainian].

20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro provedennia zahalnonatsionalnoi (vseukrainskoi) normatyvnoi hroshyvoi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia ta vnesennia zmin do deiakykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy: vid vid 7 liutoho 2018 r. № 105 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On conducting a national (all-Ukrainian) regulatory monetary valuation of agricultural land and amending some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine: from February 7, 2018 № 105]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

21. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro vnesennia zmin do Metodyky normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia ta naselenykh punktiv: vid 31.10.2011 roku № 1185 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On Amendments to the Methodology of Normative Monetary Valuation of Agricultural Lands and Settlements: dated 31.10.2011 № 1185]. (2011). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 90, st. 31 [in Ukrainian].

22. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel nesilskohospodarskoho pryznachennia (krim zemel naselenykh punktiv): vid 23.11.2011 roku № 1278 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology of normative monetary valuation of non-agricultural lands (except for lands of settlements): dated 23.11.2011 № 1278]. (2011). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 97, st. 138 [in Ukrainian].

23. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel silskohospodarskoho pryznachennia: vid 16.11.2016 roku № 831 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology of normative monetary valuation of agricultural lands: dated 16.11.2016 № 831]. (2016). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 93, st. 131 [in Ukrainian].

24. Solovianenko, N. (2016). Otsinka zemel: teoriia, metodolohiia, praktyka [Land valuation: theory, methodology, practice]. *Zemlevporiadnyi visnyk – Land bulletin*, 7, (pp. 36-41) [in Ukrainian].

25. Solovianenko, N. (2016). Otsinka zemel: teoriia, metodolohiia, praktyka [Land valuation: theory, methodology, practice]. *Zemlevporiadnyi visnyk – Land bulletin*, 8, (pp. 26-30) [in Ukrainian].

26. Standart Derzhavnoho komitetu Ukrainy iz zemelnykh resursiv «Otsinka zemel. Pravyla rozroblennia tekhnichnoi dokumentatsii z normatyvnoi hroshovoi otsinky zemel naselenykh punktiv» [Standard of the State Committee of Ukraine for Land Resources «Land valuation. Rules for the development of technical documentation for the normative monetary valuation of lands of settlements»]. (2009). *SOU DKZR 0032632-012:2009*. Retrieved from <http://www.normative.org.ua/index.php/korysna-informatsiia-b/6-standart-derzhkomzemu-otsinka-zemel> [in Ukrainian].

27. Stepenko, O.V. (2013). Heoinformatsiine zabezpechennia hroshovoi

otsinkyzemelnykhresursiv[Geoinformation support of monetary valuation of land resources]. K.R. Tretiak (Eds.), *Heodeziia, kartohrafiia i aerofotozнимannia – Geodesy, cartography and aerial photography: interdepartmental scientific and technical collection Mizhvidomchyi naukovo-tekhnichnyi zbirnyk*. Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine, National University «Lviv Polytechnic», 77. Lviv: Lviv Polytechnic Publishing House. Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/19743>[in Ukrainian].

28. Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi zemelnyi kadastr: vid 07.07.2011 № 3613-VI [On the State Land Cadastre: Law of Ukraine of 07.07.2011 № 3613-VI]. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 8, st. 61 [in Ukrainian].

29. Zakon Ukrainy Pro otsinku zemel: vid 11.12.2003 roku № 1378-IV [On land valuation: Law of Ukraine of 11.12.2003 № 1378-IV]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 15, st. 229.44 [in Ukrainian].

30. *Zemelnyi kodeks Ukrainy [Land Code of Ukraine]*. (2019, January 24). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

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

**Малиновська Наталя Леонідівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, м. 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](mailto:chdunatali@meta.ua)**

**Штирцов Олександр Миколайович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. 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**

**Головащенко Наталія Григоріївна:** Головне управління Держгеокадастру у Миколаївській області: вул. Миру, 34, м. Миколаїв, 54034, Україна.

**Nataliia Holovashchenko:** Main Directorate of the State Geocadastre in the Nikolaev region: Peace Avenue 34, Mykolaiv, 54034, Ukraine.

**E-mail: mykolaiv-rynok@land.gov.ua**

УДК 35.071.55.071.6

DOI: 10.34132/pard2020.10.10

## ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД В УМОВАХ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОСНОВНІ НАСЛІДКИ ТА ПОДАЛЬШІ КРОКИ

**Нижник О. М.**, канд., екон. наук, Національний координатор з питань стратегічного планування Програми ООН з відновлення та розбудови миру, м. Київ, Україна.

У статті розкрито основні наслідки від об'єднання територіальних громад як головної мети реформи децентралізації. Покзано що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування.

Зосереджено увагу на аналізі результатів здійснених реформ та заходів які засвідчують, що органами влади з ініційовано низку фундаментальних процесів на різних територіальних рівнях. Зокрема – фіскальна децентралізація, що полягає у передачі громадам частини державних податків та запровадження місцевих податків; об'єднання/укрупнення громад та перерозподіл повноважень з надання низки публічних послуг на користь територіальних громад.

Проаналізовано досвід Нідерландів щодо добровільного об'єднання обцин яке мало позитивні наслідки для бюджетних питань на рівні муніципалітетів. В той же час акцентовано увагу на досвіді розвинених європейських країн, де передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантувала автоматичного забезпечення ефективного надання публічних послуг, особливо в умовах уповільнення економічної динаміки.

Зазначено що період добровільного об'єднання/приєднання територіальних громад в Україні базувався на створенні спромож-

*них територіальних громад – таких громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту.*

*Підсумовано що здійснене об'єднання / укрупнення громад вимагає швидкого внесення змін до низки актів законодавства, що визначають ключові напрями державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», Державної стратегії регіонального розвитку, а також інших, пов'язаних із розробкою та впровадженням стратегій місцевого та регіонального розвитку з урахуванням укрупнення громад та адміністративних районів.*

**Ключові слова:** *децентралізація, територіальна громада, район, регіональна політика, державна політика, об'єднання / укрупнення територіальних громад, дотація, державний бюджет.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року є своєрідним завершенням чергового етапу трансформаційних змін, пов'язаних із здійсненням реформ, насамперед – адміністративно-територіальної та місцевого самоврядування, практичний старт яким надала затверджена у 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1].

Визначення завдань і напрямів означених реформ базувалось на тому, що система місцевого самоврядування «незадовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях».

Наголошувалось на тому, що суттєвою перешкодою динамічного розвитку громад є їх малочисельність, внаслідок чого майже половина усіх місцевих бюджетів базового рівня є дотаційними (на рівні понад 70%), а 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, як основи існування нераціональної територіальної організації влади обґрунтовувалась необхідністю підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Слід також відмітити задекларований Концепцією інтегрований підхід до одночасного здійснення з реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади структурних реформ, що, на думку розробників, дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ (там же).

Метою сформульованих перетворень визначено створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Про складність, багатоплановість, наявність чисельних протиріч між учасниками процесу реформування свідчить, насамперед те, що відповідно прийнятому Урядом рішення, реалізація Концепції мала здійснюватися у два етапи і завершитися ще у 2017 році. Натомість, до отримання очікуваних результатів, визначених у ній, здається, ще досить далеко. За 2015-2020 роки в Україні добровільно створено 983 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли більше 40% колишніх громад із населенням понад 11,2 млн осіб [2].

Починаючи із 2020 року припинено етап добровільного об'єднання громад, Уряд отримав право разом із обласними державними адміністраціями завершити процес їх укрупнення: 16 квітня Верховна Рада України ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних

центрів територіальних громад»[3], який надає Кабінету Міністрів України право визначати адміністративні центри територіальних громад та затверджувати межі їх територій до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, що Уряд здійснив на основі перспективних планів формування територій громад, використовуючи оновлену методикау визначення спроможних територіальних громад [4].

У підсумку, 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив розпорядженнями створення 1469 громад, їх територію та адміністративні центри, які покриватимуть усю територію країни [5].

Аналіз здійснених в ході реформ заходів свідчить, що органи влади з ініційовано низку фундаментальних процесів на різних територіальних рівнях. Серед них – фіскальна децентралізація, що полягає у передачі громадам частини державних податків та запровадження місцевих податків; об'єднання/укрупнення громад та перерозподіл повноважень з надання низки публічних послуг на користь територіальних громад із здійсненням певних кроків по передачі під їх управління загальноосвітніх навчальних закладів; укрупнення адміністративних районів, передача земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності. По суті, дані процеси мали б здійснюватися синхронно та взаємопов'язано, проте складність та недостатня інституціональна підготовка реформ не дозволили забезпечити холістичність реалізації запланованих заходів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання подальших кроків та шляхів розвитку об'єднаних громад в умовах реформи децентралізації в Україні є досить актуальним і водночас проблемним, що зумовило наукові пошуки в різних сферах щодо розробки та реалізації найбільш оптимальних кроків щодо завершення реформи децентралізації. Серед науковців варто зазначити: М. Багмет, О. Батанов, В. Борденюк, Ю. Битяк, В. Гладій, О. Євтушенко, В. Ємельянов, Ю. Делія, І. Дробуш, Я. Журавель, В. Кампо, А. Колодій, В. Колпаков, Н. Кондрацька, М. Корнієнко, В. Кравченко, А. Крусян, О. Кузьменко, В. Куйбіда, П. Любченко, І. Охоцький, В. Шевчук, А. Шульга.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою даної статті є дослідження одного з ключових напрямів реформи децентралізації—об'єднання/укрупнення територіальних громад. Питання, на які робиться спроба дати аргументовану відповідь, полягають у наступному: Наскільки добровільне об'єднання сприяло зростанню спроможності громад до розвитку? Чи є результативним запроваджена система горизонтального вирівнювання доходів громад? Чи сприяло об'єднання громад зменшенню диспропорцій у можливостях отримувати якісні публічні послуги? Яких змін потребує державна політика регіонального розвитку з урахуванням здійснюваних перетворень на базовому та субрегіональному рівнях?

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід відмітити, що об'єднання/укрупнення адміністративно – територіальних одиниць – від базового рівня – громад, муніципалітетів до регіонів – явище не унікальне для України, а спостерігається у багатьох країнах, у тому числі європейських. Подібні реформи здійснюються на добровільній, адміністративній чи змішаній основі і переслідують, як і будь-який політичний процес, різноманітні цілі. Дослідники відмічають пов'язаність процесів об'єднання із перерозподілом між різними територіальними рівнями влади ресурсів, повноважень та відповідальності за надання публічних послуг, економії державних витратів на масштабі [6].

Наслідки об'єднання щодо отримання економії на масштабі достатньо широко досліджується науковцями різних країн. Зокрема, на прикладі муніципалітетів Queensland (Австралія) чисельністю вище 98 тис. жителів доведено U- подібний зв'язок між витратами і економією на масштабі [7].

Нелінійний зв'язок між чисельністю населення і витратами виявлений іспанськими вченими, які змоделювали два оптимальних розміри муніципалітетів – 5 та 50 тис жителів [8]. При дослідженні муніципалітетів Ізраїлю доведено, що злиття невеликих муніципалітетів (близько 10 тис осіб) супроводжується зменшенням питомих витрат, без зміни якості послуг, що надаються [9].

На прикладі Нідерландів дослідниками продемонстровано, що добровільне об'єднання общин не вплинуло на агрегування витрат,

і одночасно вплинуло на скорочення витрат на місцеві органи виконавчої влади, а оптимальний розмір муніципалітетів за період між 2005 та 2014 роками зріс з 49000 до 66260 тис. населення. [10].

Разом з тим, як свідчить досвід, розвинених європейських країн, передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантує автоматичного забезпечення ефективного надання публічних послуг, особливо в умовах уповільнення економічної динаміки. Небезпека погіршення якості публічних послуг, намагання скоротити публічні витрати при їх виробництві стали причиною рецентралізації надання окремих їх видів в Ірландії, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Греції та низці інших країн. Подібна гнучкість у передачі повноважень і ресурсів є новим явищем, проте достатньо обґрунтованим з урахуванням викликів, з якими пов'язана децентралізація: слабка спроможність і технічна можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг через дії місцевих еліт, зростання диспропорцій у виробництві таких послуг і т. ін. [11].

В цілому, міжнародні наукові дослідження з державного управління солідарні в оцінках у тому, що об'єднання / укрупнення зміцнюють інституціональну спроможність місцевих органів влади завдяки створенню більш потужних організаційних структур, вищому рівню професійності працівників місцевого самоврядування, поліпшенню спроможності до здійснення стратегічних підходів до розвитку, вирішенню проблем надання публічних послуг та підвищенню їх стандартів [12].

В цьому контексті на думку науковців важливим є механізм управління процесом створення спроможних територіальних громад яку вони визначають як систему, призначену для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням та спрямована на створення територіальних громад, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг [25].

Етап добровільного об'єднання / приєднання територіальних громад в Україні базувався на створенні так званих спроможних територіальних громад – таких громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У такій спроможній громаді визначався адміністративний центр з розвинутою інфраструктурою і вимогами щодо доступності публічних послуг у ньому для жителів усієї громади. Оцінка рівня спроможності проводилася на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної територіальної громади. Такими критеріями оцінки рівня спроможності визначені:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади[13].

Відповідно, вищий рівень спроможності асоціюється із більшим кількісним значенням кожного з вищезначених критеріїв.

Слід зазначити, що використання подібного переліку критеріїв пов'язано із певними застереженнями, які полягають у тому, що, зокрема, чисельність населення, без сумніву, має значення для громад, які об'єднуються, проте ключовим у спроможності до розвитку є показник економічно активного населення у об'єднаних громадах, оскільки він є основою для створення нових робочих місць, збіль-



шення доходів населення та відповідного зростання можливих надходжень до місцевого бюджету. Ще одне застереження стосується такого критерія оцінки рівня спроможності, як площа території. Адже в умовах малочисельності громад велика площа території ОТГ лише ускладнює транспортну доступність громадян до публічних послуг а також суттєво підвищує вартість цих послуг для громади. Більш прийнятним критерієм тут може бути щільність населення на певній території. Подібне твердження важливо ще й тому, що більш висока щільність населення є передумовою створення та динамічного розвитку бізнесу різних масштабів.

Окремо зупинимось на такому критерії рівня спроможності, як індекс «податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади». У Всесвітньому словнику української мови спроможність тлумачиться як наявність сили, вміння і т. ін. до здійснення чого-небудь [14]. Подібне трактування міститься і в українському тлумачному словнику: спроможний – який має здатність виконувати, здійснювати, робити і т.ін. що-небудь; який має здібності до чого-небудь, уміє здійснювати, виконувати щось; який має можливості здійснити що-небудь, який має природну здатність до чого-небудь [15].

Зогляду на це, цілком аргументованим вбачається визначення вітчизняних науковців С. Кондратюка та Н. Осадчука поняття «податкоспроможності регіону» як здатності отримати реальні і потенційні податкові надходження до місцевих бюджетів. Вони відмічають, що з податкоспроможністю пов'язаний такий показник, як коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці [16]. Таким чином, на нашу думку, більш коректним визначати податкоспроможність території, фізичних та юридичних осіб, що знаходяться на ній, а не бюджету, оскільки обсяг та інші характеристики останнього є похідними від першого.

У цьому, науково коректному контексті, розглядаємо використання поняття «податкоспроможність територій» у ст.96 Бюджетного кодексу, де йдеться про види міжбюджетних трансфертів, які поділяються на:

1) базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання

податкоспроможності територій); (пункт 1 частини першої статті 96 в редакції Закону України від 28.12.2014 р. N 79-VIII)

2) субвенції;

3) реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);(пункт 3 частини першої статті 96 в редакції Закону України від 28.12.2014 р. N 79-VIII)

4) додаткові дотації [17].

Разом із тим, зазначимо, що у Бюджетному кодексі України одночасновикористовується термін «податкоспроможність бюджетів» (ст.98. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів; ст.99. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування, крім бюджетів міст Києва та Севастополя і районів у містах). Зокрема, у ст.99 п.1 йдеться про горизонтальне вирівнювання: «так згідно п. 1: горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів міст обласного значення бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних бюджетів, здійснюється з урахуванням таких параметрів:(абзац перший частини першої статті 99 із змінами, внесеними згідно із Законами України від 26.11.2015 р. N 837-VIII, від 07.12.2017 р. N 2233-VIII).

1) кількість населення;

2) надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої ст. 64 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;

3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету [17].

Поняття «індекс податкоспроможності» бюджету визначено у цій же статті п. 2: «Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, бюджету об'єднаної територіальної громади, районного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і бюджетах об'єднаних територіальних громад в Україні у розрахунку на одну людину» [17].

Складається парадоксальна ситуація, коли в акті законодавства наведено визначення терміну (індекс податкоспроможності бюдже-

ту), яке потребує тлумачення його складових, але законодавче трактування «податкоспроможності бюджету» (як і податкоспроможності взагалі) відсутнє.

Крім того, пов'язувати «індекс податкоспроможності» лише з частиною податків (податок з доходів фізичних осіб) вважаємо не зовсім коректним, оскільки, з урахуванням висловленої думки про сутність податкоспроможності території, даний термін визначає всю різноманітність податкових надходжень, що утворюються на певній території.

Отже при горизонтальному вирівнюванні місцевих бюджетів, як визначено у Бюджетному кодексі, йдеться про порівняння фактичних надходжень конкретних податків (податку з доходів фізичних осіб) до конкретних місцевих бюджетів певного територіального рівня порівняно із відповідними аналогічними середніми показниками по країні. Різниця у цих показниках і є предметом горизонтального вирівнювання. Про реальну податкоспроможність території у даному випадку навряд чи можна дискутувати, оскільки загальновідомі проблеми сплати податку з фізичних осіб не по місцю роботи, а по місцю реєстрації, а також випадки перереєстрації юридичних осіб, які пов'язані не лише з економічною мотивацією зміни юрисдикції.

Крім того, слід зауважити, що значну частину платників податку на доходи фізичних осіб складають штатні працівники підприємств, установ організацій. У минулому році доходи у вигляді зарплати отримували 11,6 млн громадян, у тому числі 2,1 млн – це пенсіонери [18]. При чому штатні працівники склали на кінець 2019 року 7296,7 тис. чол., і їх кількість останнім часом має стійку тенденцію до скорочення: у грудні 2017 р. середньооблікова кількість штатних працівників по країні складала 7,63 млн., у грудні 2018 р. – 7,6 млн., у грудні 2019 р. – 7,3 млн., у серпні 2020 р. – 7,28 млн. осіб. [19]. Таким чином, можна прогнозувати подальше зменшення потенційних можливостей податку на доходи фізичних осіб виступати джерелом горизонтального вирівнювання для місцевих бюджетів.

Ряд дослідників відмічають, що із здійсненням бюджетної децентралізації відбулось суттєве зниження частки дотаційності місцевих бюджетів. Позитивним фактом є те, що «з 2015 року з'явилися збалансовані місцеві бюджетів розмірі 10,2% (10,8% та 11,3% у

2016 році та 2017 році відповідно), в яких спостерігається рівновага їх дохідної і видаткової частин» [20].

На наш погляд, це є справедливим лише частково, оскільки в процесі реформи фінансово неспроможні громади із хронічною значною дотаційністю були об'єднані з більш спроможними громадами. З іншого боку, змінилися підходи добюджетного вирівнювання: замість вирівнювання за витратами застосовується горизонтальне вирівнювання доходів місцевих бюджетів з розрахунку на одну особу. Тому термін дотаційність також змінився змістовно. Не зважаючи на широку вживаність даного терміну, він також не визначений в законодавстві. В даний час розповсюдження отримав підхід експертів Програми «U-LEAD з Європою», які на регулярній основі аналізують фінансові показники об'єднаних територіальних громад [21]. Серед різноманітних індикаторів, які в певній мірі характеризують фінансові аспекти діяльності об'єднаних територіальних громад, вони використовують показник «рівень дотаційності бюджетів» як співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотації без урахування субвенцій з державного бюджету. Таким чином, дотаційність місцевого бюджету, що отримує базову дотацію відповідно до законодавства, тим більша, чим більший обсяг базової дотації порівняно із загальним фондом місцевого бюджету. Дотаційність місцевого бюджету із знаком «мінус» означає те, що перерахована реверсна дотація з доходів власного бюджету в державний бюджет на цілі міжбюджетного вирівнювання. Чим більший обсяг перерахованої до державного бюджету реверсної дотації, тим більш «від'ємна» дотаційність місцевого бюджету. У базовій та реверсній дотаціях і проявляється балансуєча функція горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

У цьому контексті важливо звернути увагу на таке. По-перше, така система горизонтального вирівнювання, що базується лише на врахуванні надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб (для бюджетів міст обласного значення, ОТГ та районних бюджетів) у певній мірі знижує ефективність вирівнювання порівняно із тим, коли б враховувалися надходження від інших

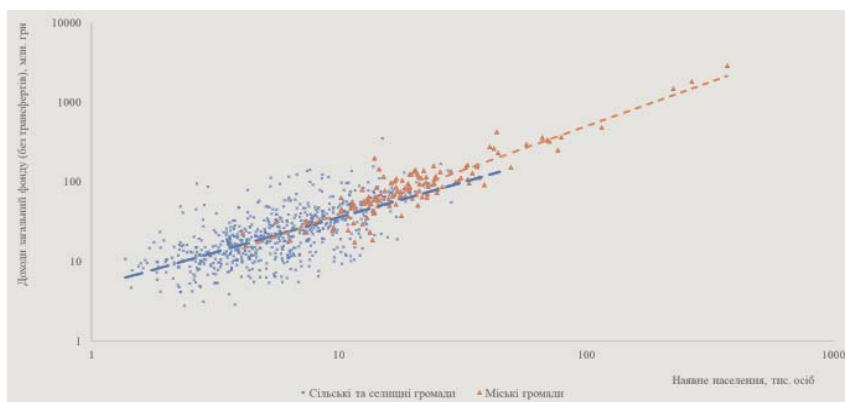
загальнодержавних платежів. По-друге, протягом 2017-2020 років обсяги базової дотації місцевим бюджетам зросли у 2,3 рази (або на 7,5 млрд грн) – з 5,8 млрд. грн. до 13,3 млрд. грн. Обсяги реверсної дотації, що перераховується місцевими бюджетами до державного бюджету, збільшилися у 2,2 рази (або на 4,8 млрд грн) – з 3,9 млрд грн до 8,8 млрд грн. Тобто за цей період темпи зростання базової дотації були дещо вищими, а різниця між базовою та реверсною дотаціями досягла 4,5 млрд грн. І ця різниця була компенсована безпосередньо з державного бюджету. Зважаючи на це, запроваджена система горизонтального вирівнювання не є самозбалансованою і вимагає удосконалення [22].

Крім того, горизонтальне вирівнювання не є самоціллю при створенні умов до розвитку об'єднаних / укрупнених територіальних громад. Фактично, збільшення надходжень певної кількості місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, насамперед дотацій, спрямоване на те, щоб громади мали спроможність фінансувати власні потреби в отриманні публічних послуг (певні види освіти, охорони здоров'я, культури, транспортні, комунальні і т.п.), і якість цих послуг відповідала певним стандартам, які не залежать від того, в якій громаді живе особа. Отже, йдеться про створення можливості для таких (менш спроможних в даний історичний період) громад забезпечити необхідні видатки, пов'язані із виробництвом та наданням визначених державою і місцевими органами влади послуг. Зважаючи на те, що державний бюджет компенсує дотаціями розрив між доходами і видатками бюджетів певного кола громад, яке визначаються нею за певними критеріями (які з часом можуть і повинні прогнозовано змінюватися), з одного боку, держава скорочує видатки на утримання малочисельних та неспроможних до розвитку громад, об'єднуючи/укрупнюючи їх і отримуючи завдяки цьому економію на масштабі, а з іншого боку, у випадку використання інструменту горизонтального вирівнювання, тягар компенсації розриву між доходами та витратами певною мірою розподіляється між державним бюджетом і місцевими бюджетами більш спроможних до генерування доходів громад. Подібне трактування, беззаперечно підтримуючи горизонтальне вирівнювання доходів місцевих

бюджетів, звертає увагу на необхідність удосконалення формування витрат місцевих бюджетів, що мають базуватись на жорстких стандартах, дотримуватися яких повинні усі надавачі публічних послуг, а функція контролю над цим залишається за державою. З урахуванням цього, на наш погляд, дотаційність місцевих бюджетів доцільно розглядати з урахуванням як формування доходів, так і видатків.

З урахуванням вищевикладеного, проаналізуємо окремі результати об'єднання громад в контексті сформульованих питань.

Процес об'єднання територіальних громад дозволив лише частково ліквідувати малочисельні громади: найменша чисельність ОТГ станом на початок 2020 року склала 1,37 тис. осіб. Проте, навіть за умов зростання кількості податків, як загальнодержавних, так і місцевих, що формують доходи місцевих бюджетів, особливо сільських ОТГ, можливості надання публічних послуг в багатьох із них залишаються низькими. На рис. 1 прослідковується певна взаємозалежність між чисельністю населення і обсягами доходів загального фонду бюджетів 803 ОТГ (без трансфертів), які мали прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом у 2019 році. Розміри цих доходів в залежності від чисельності громад принаймні до чисельності 12 тис. жителів – а це переважно сільські громади – зростають повільно.



**Рис.1.** Розподіл громад за обсягами доходів загального фонду місцевих бюджетів в залежності від чисельності населення (логарифмічна шкала).

Тенденція до дещо більшого темпу зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів проявляється із зростанням чисельності населення у міських ОТГ. Інша особливість, яка також чітко прослідковується на рис.1, полягає в тому, що різниця у доходах фіксується у багатьох сільських ОТГ із однаковою чисельністю. Подібна строкатість сільських громад як по чисельності, так і по доходах, і надалі підсилуватиме диспропорції у можливостях надавати у громадах якісні публічні послуги. Диспропорції серед міських ОТГ не такі значні (табл.1).

Таблиця 1.

**Диспропорції в окремих показниках об'єднаних територіальних громад, за 2019 рік**

| Тип ОТГ  | Сільські ОТГ                                      | Міські ОТГ                                       | Усього ОТГ | Різниця, разів |
|--|---|--|------------|----------------|
| Кількість,од                                     | 680,00  | 126,00   | 806,00     | -              |
| Максимальна чисельність, жителів, тис осіб       | 32,59<br>(Пісочинська ОТГ Харківської області)    | 371,14<br>(м. Вінниця)                           | -          | 11,4           |
| Мінімальна чисельність, тис осіб                 | 1,37<br>(Олександрівська ОТГ Запорізької області) | 4,08<br>(Батурицька ОТГ Чернігівської області)   | -          | 3,0            |
| Максимальна щільність населення, осіб на 1 кв км | 735,53<br>(Зимноводівська ОТГ Львівської області) | 3261,33<br>(м. Вінниця)                          | -          | 4,4            |
| Мінімальна щільність населення, осіб на 1 кв км  | 4,83<br>(Лиманська ОТГ Одеської області)          | 14,24<br>(Семенівська ОТГ Чернігівської області) |            | 2,9            |

|   |   |  |         |     |
|---|---|--|---------|-----|
| Обсяг доходів загального фонду без трансфертів, тис грн           | 20573,3   | 18785,8  | 39359,1 | 1,1 |
| Обсяг видатків загального фонду, тис грн                          | 29066,7   | 27938,7  | 57005,4 | 1,0 |
| Макс обсяг доходів заг фонду (без трансфертів) на одну особу, грн | 35747,96<br>(Троїцька ОТГ<br>Дніпропетровської області)           | 14280,99<br>(Миронівська<br>ОТГ<br>Київської області)  | -       | 2,5 |
| Мін обсяг доходів заг фонду (без трансфертів) на одну особу, грн  | 760,61<br>(Велимченська<br>ОТГ Волинської області)                | 1368,16<br>(Сіверська ОТГ<br>Донецької області)        | -       | 1,8 |
| Макс обсяг видатків заг фонду на одну особу, грн                  | 26084,97<br>(Троїцька ОТГ<br>Дніпропетровської області)           | 12176,77<br>(Вараська ОТГ<br>Рівненської області)      | -       | 2,1 |
| Мін. обсяг видатків заг фонду на одну особу, грн                  | 1371,24<br>(Великодед-<br>кальська ОТГ<br>Тернопільської області) | 1863,18<br>(Ківерцівська<br>ОТГ<br>Волинської області) | -       | 1,4 |
| Обсяг базової дотації, млн грн                                    | 2160,11   | 639,36   | 2799,46 | 3,4 |
| Обсяг реверсної дотації, млн грн                                  | 583,56  | 444,65   | 1028,21 | 1,3 |

*Джерело: розроблено автором на основі Закону України про Державний бюджет України на 2019 рік, та даних Державного казначейства.*



Слід відмітити, що горизонтальним вирівнюванням, хоча і дещо скорочено диспропорції серед досліджуваних ОТГ по місцевих доходах загального фонду (без трансфертів), проте кардинально воно не вплинуло на загальну картину різної спроможності громад генерувати подібні доходи (рис. 2).

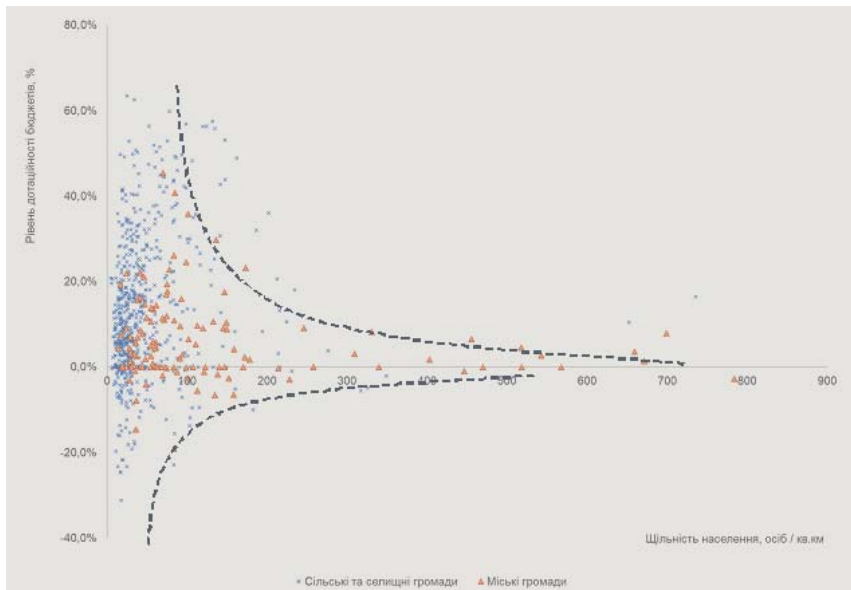


**Рис. 2** Диспропорції між 803 ОТГ по доходах загального фонду на одного жителя з урахуванням базової та реверсної дотацій, наданих у 2019 р. (логарифмічна шкала) .

Як продемонстровано на рис 2, численні громади з однаковою чисельністю населення мають суттєво різні доходи загального фонду після горизонтального вирівнювання на одного жителя (без трансфертів). Особливо це стосується сільських та селищних ОТГ, і це свідчить про те, що значні диспропорції між ними у доходах не усунути після горизонтального вирівнювання.

Підтвердженням важливості індикатора щільності населення наспроможність громад забезпечувати власний розвиток, є аналіз залежності їх бюджетів від дотацій об'єднаних / укрупнених у 2019 році громад від кількості населення, що проживає на 1 квадратному кілометрі території (рис.3).

На рис. 3 продемонстровані дві лінії: перша (у верхньому квадранті графіку) характеризує певну залежність рівня ротаційності місцевих бюджетів об'єднаних громад від щільності їх населення.



**Рис.3.** Залежність рівня дотаційності 803 об'єднаних громад від щільності населення, що проживає на їх території (за підсумками 2019 р).

Рівень дотаційності у даному випадку визначаємо як результат ділення різниці міжобсягом витрат та обсягом доходів без трансфертів загального фонду місцевого наобсяг витрат загального фонду місцевого бюджету. Стратегію дотаційності громад при однакових показниках щільності в них населення обумовлена значними диспропорціями в доходах загального фонду бюджетів без трансфертів. Для громад, що формували у 2019 році реверсну дотацію, рівень дотаційності буде від'ємним (лінія у нижньому квадранті графіку).

Таким чином, можна констатувати, що:

а) значна дотаційність спостерігається в об'єднаних громадах з низькою щільністю населення як для сільських, так і міських ОТГ, хоча рівень ротаційності останніх менший в переважній більшості через відносно більшу щільність населення;

б) до ОТГ, що перерахували у 2019 році до державного бюджету реверсну дотацію, належать громади зрізною щільністю населення, проте тенденція до зростання цього показника для таких ОТГ має місце;

г) площа графіку, обмежена лінією у верхньому квадранті значно більша за площу графіку, обмежену лінією у нижньому квадранті графіку на рис.3, і це демонструє різницю між потребою місцевих бюджетів у видатках і обсягами реверсної дотації за підсумками 2019 р.

З урахуванням стійкої тенденції до скорочення платників податку на доходи фізичних осіб, можна припустити, що при інших рівних умовах їх кількість скорочуватиметься швидше у сільських ОТГ (міграція економічно активного населення до великих міст та за кордон) [23], що потребуватиме зростання обсягів реверсної дотації, а також збільшення обсягів дотації з державного бюджету.

Здійснене об'єднання / укрупнення громад вимагає швидкого внесення змін до низки актів законодавства, що визначають ключові напрями державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», «Державної стратегії регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки», а також інших, пов'язаних із розробкою та впровадженням стратегій місцевого та регіонального розвитку з урахуванням укрупнення громад та адміністративних районів. Про необхідність суттєвого перегляду системи державного стратегічного управління регіональним розвитком в умовах об'єднання територіальних громад та районів свідчить сучасний європейський досвід, і зокрема, модернізація державної політики розвитку Польщі. На це спрямована чотирирічна Стратегія відповідального розвитку (The Strategy for Responsible Development – SRD), що визначає напрям розвитку Польщі на період до 2020р. Її імплементація здійснюється через упровадження дев'яти модернізованих секторальних інтегрованих стратегій, які, у свою чергу, базуються на стратегічних програмах. Ціль SRD – створити умови для формування високих доходів населення та кращої якості життя, забезпечуючи одночасно конкурентоспроможність національної економіки. Нагальність

подібних підходів базується на висновках, здійснених після проведення широкомасштабної реформи, яка суттєво скоротила кількість адміністративно-територіальних одиниць. Як політики, так і науковці країни визнають, що рушієм недавнього вражаючого економічного зростання в Польщі в основному було підвищення добробуту урбаністичних агломерацій, водночас більшість невеликих міст та сільських територій не брали в цьому адекватної участі та не отримали відповідної вигоди. Бідність і соціальна відчуженість периферійних територій стали наслідками цього процесу, і таку тенденцію має подолати затверджена урядом Стратегія відповідального розвитку [24].

**Висновки.** 1. Процес об'єднання / укрупнення територіальних громад – це лише початок складної тривалої роботи по створенню умов для їх розвитку. Особливо у сільській місцевості вони залишаються малочисельними і такими, що значною мірою залежать від дотацій із державного бюджету. Об'єднання не призвело до якісних змін в усуненні диспропорцій в можливостях розвитку громад. Постійна міграція економічно активного сільського населення у міста – центри ділової активності та за межі країни негативно відображатимуться на податкоспроможності сільських громад, зважаючи на можливість їх розвитку. Тому подальше укрупнення громад, злиття їх із громадами міст цілком прогнозоване. З іншого боку, в умовах тривалого економічного спаду лише механічне об'єднання / укрупнення громад має свою раціональну межу, і необхідність вирівнювання для населення умов доступу до базових публічних послуг різних регіонів, громадах вимагає інших, ніж існуючі в державі підходи. З урахуванням цього, доцільно удосконалити державний механізм приєднання / укрупнення а також використання різноманітних форм співпраці та взаємовідносин між територіальними громадами.

2. Одним із важливих чинників і умовою розвитку громад є висока щільність населення, яка корелюється із зростанням доходів в результаті зростання економічної активності. Саме зростання кількості населення на одиницю площі території при інших рівних умовах є головним індикатором спроможності громади до розвит-

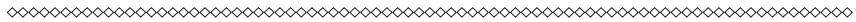
ку. Водночас, укрупнення громад та збільшення їх території не підвищує щільність населення, що проживає тут. Тому створення умов (інфраструктурні, екологічні, соціальні, комунікаційні) при зростанні кількості населення, насамперед економічно активного в населених пунктах – основне призначення державних інвестицій, що спрямовуються через різноманітні трансферти в громади та їх об'єднання. Це вимагає внесення змін до законодавства, що регулює питання державної політики регіонального розвитку в частині механізмів інтеграції ресурсів як державного, так і регіонального та місцевого розвитку, спрямованих на подолання значних диспропорцій громад у спроможності до розвитку.

3. Досвід розвинених країн свідчить, що процес пристосування території країни, її адміністративно-територіальних одиниць до розвитку триває постійно. Тому аналіз можливості його використання має відбуватись систематично і комплексно з урахуванням інституціональної спроможності держави.

**Стаття надійшла до редакції: 08.09.20**

## ASSOCIATION OF COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION REFORM: MAIN RESULTS AND NEXT STEPS

*Olena Nyzhnyk*, Candidate of Economic Sciences, National Coordinator on Strategic Planning UN RPP Kyiv, Ukraine.



*The article reveals the main consequences of the unification of territorial communities as the main goal of decentralization reform. It is shown that the functioning of local governments in most territorial communities does not ensure the creation and maintenance of a favorable living environment necessary for the comprehensive development of man, his self-realization, protection of his rights, providing the population with local governments.*

*It focuses on the analysis of the results of the implemented reforms and activities, which show that the authorities have initiated a number of fundamental processes at various territorial levels. In particular - fiscal decentralization, which consists in the transfer to the communities of state taxes and the introduction of local taxes; unification / consolidation of communities and redistribution of powers to provide a number of public services in favor of territorial communities.*

*The experience of the Netherlands in the voluntary association of communities, which had positive consequences for budget issues at the municipal level, is analyzed. At the same time, emphasis is placed on the experience of European countries, where the transfer of authority and resources from higher to lower levels of government did not guarantee the automatic provision of efficient public services, especially in the context of slowing economic dynamics.*

*It is stated that the period of voluntary association / accession of territorial communities in Ukraine was based on the creation of capable territorial communities - such communities of villages, towns, cities, as a result of voluntary association are able to independently or through local governments to ensure adequate public services, in particular in education. culture, health, social protection.*

*The implemented unification / consolidation of communities requires rapid changes in a number of legislative acts defining key areas of state regional policy. In particular, it is a question of making changes in the Law of Ukraine «About bases of the state regional policy», the State strategy of regional development, and also others connected with development and implementation of strategies of local and regional development taking into account consolidation of communities and administrative areas.*

**Key words:** *decentralization, territorial community, district, regional policy, state policy, unification / consolidation of territorial communities, subsidy, state budget.*

**Received: 08.09.20**

## References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. No 333-r [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 No 333-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_\\_10.09.2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf) [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tseentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy 16.04.2020 No 562 [On amendments to some laws of Ukraine on the definition of territories and administrative centers of territorial communities: Law of Ukraine 16.04.2020 No 562]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> [in Ukrainian].
4. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 sichnia 2020 r., No34 [On amendments to the Methodology for the formation of affluent territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020, No34]. *cutt.ly*. Retrieved from <https://cutt.ly/IdNb0r1> [in Ukrainian].
5. Te, choho nikoly ne bulo v Ukraini: Uriad zatverdyyv adminterustrii bazovoho rinvnia, shcho zabezpechyt povsiudnist mistsevoho samovriaduvannia [What has never been in Ukraine: The government has approved a basic level administrative structure that will ensure the universality of local self-government]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12533> [in Ukrainian].
6. Swianiewich, P. & Gendzwill, A. & Zardi, A. (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expert is for Local Government Reform, Council of Europe [in English].

7. Drew, J. & Kortt, M. & Dollery, B. *Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queens land Forced Amalgamation Program, Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2013.874341 [in English].

8. Solé-Ollé, A. & Bosch, N. (2005). On the relationship between authority size and the costs of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain. *Public Finance Review*, 33(3), 343-384 [in English].

9. Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2), 240-251 [in English].

10. Allers, M.A. & Geertsema, J.B. *The effects of local government amalgamation on public service levels. Evidence from 15 years of municipal boundary reform* [in English].

11. Nyzhnyk, O.M. (2016). Teoretychni aspekty vplyvu detsentralizatsii na rozvytok derzhavy ta terytorialnykh hromad [Theoretical aspects of the impact of decentralization of development of the state and territorial communities]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy, Serii Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the NAPA under the President of Ukraine, Series Public Administration*, 3, 56-61 [in Ukrainian].

12. Ebinger, F.K. & Sabineand B.J. (2018). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45 (1), 1-23. Retrieved from <https://epub.wu.ac.at/6721/> [in English].

13. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 sichnia 2020 r., 34 [On amendments to the Methodology for the formation of affluent territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020, 34]. *cutt.ly*. Retrieved from <https://cutt.ly/IdNb0r1> [in Ukrainian].

14. Vsesvitnii slovnyk ukrainskoi movy [World Dictionary of the Ukrainian Language]. *uk.worldwidedictionary.org*. Retrieved from <https://uk.worldwidedictionary.org/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C> [in Ukrainian].



15. Ukrainskyi tлумachnyi slovnyk [Ukrainian explanatory dictionary]. *ukrainian\_explanatory.academic.ru*. Retrieved from [https://ukrainian\\_explanatory.academic.ru/170481/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9](https://ukrainian_explanatory.academic.ru/170481/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9) [in Ukrainian].

16. Kondratiuk, S.Ya. & Osadchuk, N.V. (2008). Finansova spromozhnist yak katehoriia publichnykh finansiv: sutnist ta skladovi [Financial capacity as a category of public finance: essence and components]. *Vcheni zapysky – Scientific notes*, 10, 133-138 [in Ukrainian].

17. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 No 2456 [Budget Code of Ukraine dated 08.07.2010 No 2456]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/paran77#n77> [in Ukrainian].

18. Maizhe 5,6 mln ukraintsiiv vidsutni na podatkovii karti Ukrainy – Liubchenko. Interfaks Ukrainy [Almost 5.6 million Ukrainians are not on the tax card of Ukraine – Lyubchenko. Interfax of Ukraine]. *Interfax.com.ua*. Retrieved from <http://Interfax.com.ua> [in Ukrainian].

19. Serednooblikova kilkist shtatnykh pratsivnykiv za vydamy ekonomichnoi diialnosti 2017, 2018, 2019, 2020 roky. [The average number of full-time employees by type of economic activity in 2017, 2018, 2019, 2020]. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

20. Vartsaba, V. & Mulesa, E. (2018). Analiz vplyvu biudzhetnoi detsentralizatsii na formuvannia mistsevykh biudzhetiv v Ukraini [Analysis of the impact of budget decentralization on the formation of local budgets in Ukraine]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka». Seriya: «Ekonomiczni nauky» – International scientific journal «Internauka». Series: «Economic Sciences», 2 (10), 26-31* [in Ukrainian].

21. Eksperty proanalizuvaly finansovi pokaznyky 872 OTH okremo po kozhnii oblasti za i pivrichchia 2020 [Experts analyzed the financial indicators of 872 OTGs separately for each region for the first half of 2020]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news> [in Ukrainian].

22. Petrushenko, Y. & Ventsel, V. (Ed.). (2020). Innovations in Management of Fiscal Equalisation: Decentralization Reform. *Marketing and Management of Innovations*, 1, 208–221. DOI : <http://doi.org/10.21272/mmi.2020.1-17> [in English].

23. Romaniuk, S.A. (2019). Rehionalnyi rozvytok v Ukraini: mynule, suchasne, maibutnie? [Regional development in Ukraine: past, present, future?].

*Demohrafiia i Sotsialna Ekonomika – Demography and Social Economy*, 3 (37), 113–132. Retrieved from <https://doi.org/10.15407/dse2019.03.113> [in Ukrainian].

24. Strategy for Responsible Development. *delegate.com*. Retrieved from <https://www.delegate.com/.../2017/.../Poland%20-%20Pawel> [in English].

25. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2018). Sutnist mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia protsesom stvorennia spromozhnykh hromad [The essence of the mechanism of public administration in the process of creating capable communities] *Публічне управління та регіональний розвиток*, (1), 177-193. Retrieved from <https://doi.org/10.26693/pard2018.01.03> [in Ukrainian].

26. Emelyanov V. & Shulga A. (2018). *Problemyi reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraine: pravovoy i sotsialno-territorialnyiy aspektyi* [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, <https://doi.org/10.14746/ssp.2018.4.1> [in Russian].

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

**Нижник Олена Михайлівна:** Національний координатор з питань стратегічного планування Програми ООН з відновлення та розбудови миру вул. Кловський узвіз 1, м. Київ, 01021, Україна.

**Olena Nyzhnyk:** National Coordinator on Strategic Planning, 1, Clow descent, UN RPP Kyiv, 01021, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-5397-4437**

**E-mail: mneelena2010@gmail.com**



**Ключові слова:** *концепція навчання протягом життя, управління персоналом, освіта дорослих, органи публічної влади, державні службовці.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Наш світ безперервно змінюється внаслідок творчої та економічної діяльності як окремих людей, так і великих груп, які утворюють людський соціум. В умовах інформаційного соціуму досягнення життєвого успіху людини неможливе без постійного освоєння нових знань, без вдосконалення навичок і компетенцій, які будуть сприяти формуванню творчої особистості, яка вмє не тільки самостійно та критично переосмислювати існуючі виклики повсякденної праці, а формувати нові рішення. Кожна особистість на сучасному етапі розвитку професійної освіти та самореалізації в професійній діяльності все ж таки стикається з тим, що відчувається брак певних знань, тому постає необхідність в пошуках нових знань та шляхах і ресурсах щодо їх оновлення. Принцип «освіта через усе життя» реалізується в усіх сферах професійної діяльності в усіх високорозвинених країнах і увага освіти дорослими перебуває в особливому полі зору держави та державної політики щодо створення умов для освіти публічних службовців. Професійну перепідготовку і підвищення кваліфікації намагаються отримати як професійно успішні люди, так і громадяни, які перебувають у пошуках своєї роботи, які стикнулися з такими проблемами через неможливість працевлаштування або відсутності необхідної кваліфікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питань щодо запровадження неперервної освіти протягом життя особистості завжди було приділено окрему увагу з боку таких вітчизняних науковців, як Ф. Вашук, Д. Дзвінчук, В. Журавський, О. Кашуба, Б. Клименко, К. Ковальська, В. Кремень, Н. Москаленко, Н. Ничкало, В. Олійник, Т. Пахомова, Н. Семенюк, Л. Товажнянський, О. Щербак. Серед зарубіжних науковців слід відзначити вчених П. Альхайта, А. Гаргунга, Е. Грубера, К. Хоул та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження особливостей концепції навчання

протягом життя як одного з напрямів удосконалення професійних компетентностей персоналу органів публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сонові соціологічних досліджень можна зробити висновки, що в сучасних умовах число людей, що продовжують освіту і опановують нові для них професії і кваліфікації, постійно зростає. Це обумовлюється декількома вагомими причинами: застарівають професійні знання достатньо швидко; популярні в минулому професії стають нецікавими та незатребуваними на ринку праці; людина починає втрачати інтерес до своєї професії або стикається з професійним вигоранням; спеціаліст намагається підвищити свої знання в професійному плані і управляти власною кар'єрою; особистість намагається зробити себе більш конкурентоздатним на ринку праці завдяки отриманню додаткової спеціальності або спеціалізації, підвищити кваліфікацію.

Протягом останніх років достатньо швидко змінилася система оновлення та передачі знань, обсяги знань також значно зросли. Крім того, безперервна освіта стає одним з важливих чинників пріоритетності в професіоналізації, інтеграції та пов'язаного з цими процесами спільного визнання дипломів, і в цілому поява такої концепції як «освіта впродовж життя» сприяє об'єднанню людства, надаючи нових ціннісних орієнтирів. При цьому важливим фактором є забезпечення безперервності освіти у сучасному культурно-освітньому контексті, що виступає як ідея, принцип навчання та чинники становлення професіонала фахівця. Досвід свідчить, що в сучасному світі ми не можемо отримати освіту раз і на все життя, як це було у минулих поколіннях, навіть за 5 років не можна підготувати людину до професійної діяльності, не оновлюючи знань чи не проходячи підвищення кваліфікації протягом життя. Наукові дослідження свідчать, що на сучасному етапі щорічно оновлюється близько 5 % теоретичних та понад 20 % професійних знань. Наприклад, одиниця виміру старіння знань фахівця, яка прийнята у США, визначає так званий період напіврозпаду компетентності, що можна трактувати як зниження її на 50 % через оновлення інформації з професійної діяльності як

один з виявів інформаційного суспільства, при цьому це стосується дуже багато професій і цей період менш, ніж через 5 років. Таким чином, стосовно нашої системи вищої освіти компетентність стає неактуальною часто раніше, ніж закінчується навчання.

Вирішення цієї та інших проблем з формування професійних компетентностей пов'язано з переходом до інноваційної концепції, яка відповідає вимогам часу – освіти протягом життя. Згідно цієї концепції базова освіта має бути організована як основа, фундамент для подальшого розвитку і повинна доповнюватися програмами додаткової освіти періодично, в залежності від фактору інформаційних змін та суспільного розвитку, змін соціально-економічного розвитку держави. Це проектується на визначення рівнів знань випускників сучасних вишів та визначення професійних компетентностей для більшості спеціальностей. Водночас існують показники, які засвідчують, що студенти в сучасних умовах окрім отриманих знань у вузькій професії мають ще протягом навчання розвивати свої здатності до навчання, навички комунікації, самовдосконалення, адаптивності, організаційної й групової ефективності та інші якості, які будуть визначати успішність особистості в професійному зростанні в інформаційному суспільстві.

Такий принцип «навчання впродовж життя» діє в усіх розвинутих країнах, оскільки в умовах інформаційного суспільства кожна людина так чи інакше стикається з відчуттям недостатності професійних знань, тому відчуває потребу в їх оновленні. І чим швидше відбуваються зміни в інформаційному суспільстві, тим швидше зростають такі потреби та запити.

Кількість людей, які продовжують освіту або освоюють нові професії, постійно зростає. Це визначається такими причинами: наявні професійні знання поступово застарівають; популярні раніше професії стають не конкурентоздатними на ринку праці; також людина може втратити інтерес до тієї професії, якою вона займалася, або відчувається необхідність в підвищенні якості професійних знань.

Тому особистості державного службовця також необхідно постійно отримувати все нові й нові знання, підвищувати свій

освітній капітал. Категорія державних службовців, як й інші соціальні групи також залучається до концепції безперервної освіти, що базується на ідеї навчання впродовж життя.

Останні роки концепція навчання впродовж життя стала визначальним елементом у стратегіях ЄС, які мають відношення до формування конкурентоспроможного і динамічного суспільства, де головну роль відіграють знання та професійні цінності. Наприклад, навчання протягом життя було покладено в основу Європейської стратегії працевлаштування.

В досліджуваній сфері з метою визначення безперервної освіти використовується декілька понять та термінів. У сучасній літературі «можна зустріти такі стійкі сполучення, як «освіта дорослих» (adult education); «продовжена освіта» (continuing education); «подальша освіта» (further education); «відновлювана освіта» (recurrent education) як освіта протягом всього життя шляхом чергування навчання з іншими видами діяльності, головним чином з роботою; «перманентна освіта» (permanent education); «освіта протягом життя» (lifelong education); «навчання протягом життя» (lifelong learning LLL)» [8, с. 21].

Кожне із зазначених понять акцентує увагу на певному боці цього явища, але в цілому основним посилом є довічна незавершеність освіти для дорослої людини. Проблему безперервної освіти умовно поділяють на дві сфери: перша стосується розбудови системи безперервної освіти як частини соціального життя (соціально-освітній аспект безперервної освіти), друга пов'язана з власне процесом засвоєння людиною нового професійного, соціального, а відтак й життєвого досвіду.

Концепція LLL з часом змінювалась внаслідок поглиблення досліджень та інтерпретацій понять та явищ в цій царині. У 1970-1980-х роках «безперервна освіта була орієнтована на надання непривілейованим верствам населення можливості зміни свого статусу за рахунок підвищення освітнього рівня» [15, с. 100]. На початку 2000-х років «освіта протягом життя розглядалася переважно як засіб адаптації трудових ресурсів до швидких технологічних змін. Сьогодні в концепції LLL посилюються мотиви особистісного

зростання» [20]. Одне з соціальних досліджень цієї теми в країнах ЄС показало, що «серед громадян країн ЄС 70 % опитуваних людей виявили бажання вчитися, при цьому 80 % вважають, що освіта має покращити їх професійне життя, а 72 % – особисте» [20].

Отже, можемо надати таке визначення, що неперервна освіта являє собою певний процес, що складається з базової та додаткової подальшої освіти, вона пов'язана з наступним послідовним чергуванням навчання з професійною діяльністю, при цьому для навчання має бути створена система професійного навчання з відповідними освітніми закладами.

Як зазначають науковці, «процес формування особистості у системі неперервної освіти складається з двох основних етапів: базова освіта – підготовче навчання та виховання, що хронологічно передує діяльності індивіда у професійній сфері; післябазова (післядипломна) освіта – подальше навчання та виховання, поєднані з практичною діяльністю у сфері суспільного виробництва» [16, с. 6].

Метою неперервної освіти визначено становлення та розвиток особистості в різні періоди її життя, починаючи з часу фізичного та соціально-психологічного становлення людини, розквіту й стабілізації життєвих сил та усталення цінностей, і закінчуючи часом старіння, коли на перший план постають проблеми збереження життєвих сил та можливостей [16, с. 6].

Системотвірним фактором неперервної освіти є суспільна потреба у постійному розвитку особистості кожної людини. Цим визначається впорядкування безлічі освітніх структур – основних і паралельних, базових і додаткових, державних і громадських (суспільних), формальних і неформальних. Їхній взаємозв'язок та взаємозумовленість, взаємна субординація за рівнями, координація за спрямованістю і призначенням, забезпечення взаємодії між ними перетворюють всю сукупність таких структур в єдину систему [18].

Єдність цілей неперервної освіти і специфічних завдань кожної її ланки органічно поєднуються з її варіативністю, різноманітністю типів освітніх закладів, педагогічних технологій та форм державно-суспільного управління.



Як зазначено в роботі, «неперервна освіта – це сукупність засобів, способів і форм здобуття, поглиблення й розширення загальної освіти, професійної компетентності, культури, виховання, громадянської і моральної зрілості» [18]. Для кожної людини неперервна освіта є процесом формування й задоволення її пізнавальних запитів та духовних потреб, розвитку задатків та здібностей у мережі державно-суспільних навчальних закладів і шляхом самоосвіти.

З позицій державного управління, неперервна освіта є провідною сферою соціальної політики із забезпечення сприятливих умов загального й професійного розвитку кожної особистості. Для суспільства в цілому неперервна освіта є механізмом розширеного відтворення його професійного та культурного потенціалу, умовою розвитку суспільного виробництва, прискорення соціально-економічного прогресу країни [19].

Для більшості країн та суспільств у світі неперервна освіта є певним способом збереження, розвитку і взаємозбагачення національних культур, слугує для збереження загальнолюдських цінностей, висапущинником для міжнародної співпраці з метою розв'язання спільних гострих проблем, що постають в сучасному світі.

У світовій педагогіці поняття «неперервна освіта» виражається низкою термінів, серед яких «освіта, що продовжується», «перманентна освіта» та ін. З поняттям «неперервна освіта» тісно пов'язане поняття «освіта, що поновлюється» [1, с. 117]. Це означає здобуття освіти «частинами» протягом усього життя, відхід від практики тривалого навчання в навчальному закладі, чергування освіти з іншими видами діяльності.

Водночас з цим поняттям вживаються й синонімічні терміни, як от: «освіта протягом усього життя» (англ. *lifelong education*), «продовжена освіта» (англ. *continuing education*). Деякі автори доцільною вважають «рекурентну (що повторюється час від часу) освіту» (англ. *recurrent education*) [3, с. 201].

Також в дослідженнях про освіту дорослих зустрічаються терміни, які підкреслюють її відносну незалежність від структур формальної освіти, і тому вони визначаються як «освіта поза

школою» (англ. out-ofschool education) та «неформальна освіта» (англ. non-formal education) [5, с. 12].

Тим не менш, найчастіше під навчанням упродовж життя розуміють всю діяльність як держави, так і окремої людини з отримання освіти з раннього дитинства аж до пенсії з метою самореалізації в процесі досягнення життєвого успіху.

Безперервна освіта – це сукупність способів і форм здобуття, поглиблення та розширення базової освіти, професійної компетентності і культури особистості [6, с. 25]. Для кожної людини безперервна освіта є процесом формування та задоволення її пізнавальних і духовних потреб, розвитку здібностей у мережі навчальних закладів чи шляхом самоосвіти.

Необхідно зазначити, що в системі безперервної освіти велике значення має об'єкт дослідження – удосконалення компетентностей особистості. Серед професійної компетентності і культури особистості в усій різноманітності інформації та навичок, якими володіють різні спеціалісти, можна виокремити три сфери «компетентності», які складають основу професійної діяльності: спеціальну, міжособистісну, концептуальну.

Спеціальні знання стосуються конкретної функціональної сфери діяльності (економіки, психології, педагогіки та ін.). До них належить і володіння конкретними методами аналізу.

Міжособистісна сфера – це здатність до роботи з людьми, відповідні знання, вміння та навички [11, с. 338].

Концептуальна сфера охоплює методологію аналізу і вирішення проблем з урахуванням широкого соціально-економічного контексту, здатність передбачати розвиток економічної та політичної ситуації [11, с. 338].

Однак, на думку деяких учених, неперервна освіта в сучасному її вияві не повинна розглядатися лише з позицій чинної освітньої системи і бути обмеженою тільки освітою для дорослих [4, с. 22]. Мова має йти як про удосконалення вже отриманої базової освіти та усунення певних недоліків чи прогалин, так й про адаптацію до професійної діяльності спеціалістів та фахівців в різних видах народного господарства та економіки України.

Завдання з продовженої освіти є достатньо складними та важливими та на сьогодні вирішуються шляхом організації системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, яка є традиційним в нашій країні системоутворюючим складником єдиної системи освіти. Наразі одним з важливих завдань неперервної освіти постає забезпечення умов для всебічного гармонійного розвитку особистості та професіонала, на які не повинні впливати такі показники, як вік, здобута раніше професія або спеціальність, місце проживання та інші показники, але очевидно, що така система маж передбачати та ґрунтуватися на таких показниках як індивідуальні риси та якості особистості, мотиви, інтереси, ціннісні орієнтації та життєві настанови [4, с. 22].

Таким чином, метою неперервної освіти визначається розвиток особистості як в роки її фізичного і соціально-психологічного становлення та розквіту, так й стабільного стану у реалізації власних здібностей та життєвих цілей, а також охоплює етап фізичного старіння організму людини, коли актуальними постають завдання із забезпечення життєвих функцій та можливостей, які поступово втрачаються.

Принцип «навчання впродовж життя» на сьогодні вивчається та впроваджується в освітню галузь практично в усіх розвинутих країнах, на це безпосередньо впливає постійний динамічний розвиток інформаційного соціуму, в якому кожна особистість так чи інакше може відчувати певний брак знань та потребу в їх оновленні або отриманні додаткових професійних знань чи знань із саморозвитку та адаптації до нових умов життя.

Кількість людей, які намагаються продовжувати здобувати освіту і засвоюють нові професії або підвищують кваліфікацію, постійно зростає. Як визначають деякі науковці, «основними шляхами реалізації програми безперервної освіти є забезпечення наступності змісту та координації навчальної діяльності на різних етапах освіти, що є продовженням попередніх; формування потреби й здатності особистості до самонавчання; оптимізація системи перепідготовки працівників і підвищення їх кваліфікації; створення інтегрованих навчальних планів та програм; запровадження і

розвиток дистанційної освіти; формування системи навчальних закладів для забезпечення освіти дорослих відповідно до потреб особистості та вимог ринку праці» [14, с. 56].

Запровадження концепції навчання впродовж життя в практичну діяльність державних службовців сприяє в професійному розвитку особистості та визначає її адаптацію до динамічно змінюваних умов соціально-економічного розвитку, підвищує можливості уникати соціальної напруженості та досягати життєвого успіху. Безперервна освіта і самоосвіта є потужними чинниками в побудові та управлінні кар'єрою особистості.

Перспективи управління кар'єрою та підвищення службовими сходами визначаються рівнем професійних знань, умінь та навичок, а також пов'язані із здатністю їх застосовувати на практиці. Усі роботодавці зацікавлені в пошуку найбільш професійних співробітників та висококваліфікованих кадрів, тому цілком логічно, що усі співробітники мають право на професійну підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації. Саме для цього функціонує системи такої освіти та професійного навчання. Наразі навчання протягом життя це не просто концепція, а практичний вияв одного зі шляхів професіоналізації публічних службовців.

Система такої освіти є корисною та прийнятною на сучасному етапі як найбільш адекватна сучасним вимогам розвитку соціуму, оскільки вона виявляється також механізмом для розвитку професійного потенціалу особистості, її культурного та духовного становлення, що в загальному контексті позначається позитивно на соціально-економічному розвитку суспільства, сприяє прискоренню прогресивного шляху держави.

Люди, які не орієнтовані на постійний саморозвиток через навчання, з часом втрачають здатність ефективно діяти [12, с. 220]. Водночас, якщо особистість присвячує свій вільний час самоосвіті та саморозвитку, збільшенню освітнього капіталу, наполегливо долаючи всі перешкоди на своєму шляху, то вона обов'язково досягне життєвого успіху. Тому навчання впродовж життя є необхідною умовою самореалізації людини в процесі

досягнення успіху. Це завдання є важливим не тільки для окремої людини, а й для динамічного розвитку суспільства, підтримки конкурентоспроможності економіки країни, якій потрібні компетентні і високоосвічені громадяни [12, с. 220].

Освіта повинна формувати демократичні основи і критерії життєтворчого процесу, а також почуття власної гідності особистості, сприяти соціальній однорідності суспільства, підвищувати демократичну культуру та соціальну справедливість.

У демократичній, зі сформованими громадськими інститутами державі тільки особистість, яка досягла життєвого успіху, сповідує принцип єдності знань, переконань і діяльності та перебуває в гармонії з собою і світом. У той же час глобалізація, трансформаційні процеси та постійний потік нової інформації обумовлюють включення людини в дуже складну систему суспільних взаємовідносин, вимагають від неї здатності до нестандартних і швидких рішень, творення нових фреймів життєдіяльності до того, як норма інтеріоризується. Тому в країнах Заходу відбувається постійне збільшення інвестицій у галузь освіти, надання спеціальних грантів, оновлення спектра освітніх послуг та технологій для того, щоб створити умови для навчання особистості протягом усього життя [2, с. 31].

Н. Ничкало зазначає, що неперервність професійної освіти, як світова тенденція, формується у другій половині ХХ ст. [13, с. 47] Саме в цей період посилилася тенденція до міжнародного співробітництва в галузі професійної освіти. Насамперед йдеться про широкую діяльність ООН, ЮНЕСКО, Міжнародної організації праці (МОП), які ухвалили документи з проблем професійного навчання різних категорій населення:

✓ у 1962 році Генеральна конференція Міжнародної організації праці на 46-й сесії ухвалила Рекомендацію щодо професійного навчання. У цьому документі чітко обґрунтовується потреба в неперервності професійного навчання, що відповідно закріплено у спеціально сформульованому принципі: навчання є процесом, який триває протягом усього трудового життя людини відповідно до її потреб як індивіда і члена суспільства;

✓ у 1974 році Генеральна конференція ООН з питань освіти, науки і культури ухвалила Рекомендації щодо професійного і технічного навчання;

✓ у 1975 році Генеральна конференція МОП ухвалила Конвенцію про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів та Рекомендації щодо професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі людських ресурсів;

✓ у 1976 році Генеральна конференція ООН з питань науки, освіти і культури на 19-й конференції прийняла Рекомендації про розвиток освіти дорослих;

✓ у 1989 році Генеральна конференція ООН з питань науки, освіти і культури ухвалила Конвенцію про технічну і професійну освіту;

✓ у 1997 році Генеральна конференція ЮНЕСКО ухвалює резолюції щодо двох програм «Освіта для всіх протягом усього життя» та «Реформа освіти в перспективі освіти протягом життя»;

✓ у 1999 році Другий Міжнародний конгрес ЮНЕСКО з технічної і професійної освіти «Освіта і підготовка усього життя: шляхопровід у майбутнє» ухвалив Рекомендації Генеральному директору ЮНЕСКО «Технічна та професійна освіта і навчання: погляд для XXI століття» [13, с. 47].

У цих та інших документах міжнародних організацій концептуально спрогнозовано, на думку українських учених, підходи до розв'язання проблем професійної освіти з урахуванням тенденцій у світовому економічному розвитку: «Враховуючи необхідність нових взаємозв'язків між освітою, трудовим життям і суспільством у цілому, технічна і професійна освіта має існувати як частини системи неперервної освіти, пристосована до потреб кожної країни» [9, с. 38].

Ще у 1996 році міністри освіти країн ОЕСР прийшли до розуміння та визнання, що у XXI сторіччі освіта протягом життя має стати надзвичайно важливою складовою професіоналізації усіх галузей та стабілізації економічних криз, які достатньо негативно позначаються на розвитку суспільств та держав. Вони також визнали, що така освіта повинна бути доступною для всіх

[10, с. 187]. Тому нові підходи зумовили формування політик в розвинутих державах, що визначали напрями реформування власних систем освіти. Це було початком фундаментальних змін у навчальних програмах та підходах до професіоналізації освіти, створення належних умов для самомотивації до постійного підвищення рівня освіти [10, с. 187].

Помітне посилення уваги до проблем неперервної освіти в багатьох зарубіжних країнах у другій половині ХХ століття зумовлено стрімким розвитком науково-технічної революції [7, с. 15]. Після Другої світової війни політика в галузі освіти в індустріально розвинутих країнах, у тому числі в західноєвропейських, спрямовувалася на забезпечення підготовки і вдосконалення виробничого персоналу [7, с. 15]. У зв'язку з цим розвивалися різні організаційно-педагогічні форми продовження освіти поза загальноосвітніми школами (наприклад, на виробництві – різні курси, школи, навчально-професійні майстерні, професійні центри, а також у галузевих інститутах підвищення кваліфікації).

Таким чином, початок ХХІ століття позначився усвідомленням вироблення нових підходів до системи освіти та її складової – системи підвищення кваліфікації, відбулася подальша широкомасштабна модернізація, що також пов'язано і з процесами інтеграції на європейському континенті. Внаслідок цих кроків, у березні 2000 року Лісабонський саміт Ради Європи погодив «Меморандум освіти протягом життя» (A Memorandum of Lifelong Learning) [21].

В цьому документі визначається, що безперервна освіта повинна стати важливим елементом та частиною політичних програм для громадянського суспільства, сприяти його соціальній єдності. Безперервна освіти ґрунтується на таких складових, як отримання професійних ступенів та дипломів, відвідування професійних курсів та курсів з підвищення кваліфікації або перекваліфікації, друга вища освіта та освіта дорослих.

Також у Меморандумі йдеться про такі основні принципи освіти протягом життя: нові базові знання і навички для всіх, збільшення інвестицій в людські ресурси, інноваційні методики викладання й навчання, нова система оцінки отриманої освіти,

розвиток наставництва й консультування, наближення освіти до місця проживання [21].

Отримання нових базових знань та навичок для всіх повинно бути забезпечено загальним безперервним доступом до освіти і гарантувати саме такі знання, які сприятимуть людині в існуванні в інформаційному суспільстві. Відповідно до документів Лісабонського саміту до таких видів знань увійшли комп'ютерна грамотність, технологічна та інформаційна культура, іноземні мови, підприємницькі навички та навички соціалізації.

Збільшення інвестицій в людські ресурси пов'язано з необхідністю посилення конкурентоспроможності людей на ринку праці в країнах ЄС, і в цілому спрямовано на посилення пріоритетів ЄС щодо розвитку та збереження людського потенціалу на європейському континенті. В останніх документах ЄС було наголошено про необхідність збільшувати інвестиції в людські ресурси, активізуючи методи соціального партнерства і досвід провідних підприємств.

Інноваційні методи навчання пов'язані з необхідністю вироблення нових форм та методології навчання, які були б найбільш відповідні системі освіти протягом життя. Інформаційне суспільство пов'язано з викликами, але водночас й надає розмаїття освітніх інструментів, які сприяють адаптації особистості в сучасному суспільстві та світі. Методи навчання у формальній та неформальній системі освіти ґрунтуються на орієнтації на споживача освітніх послуг і повинні оновлюватися у відповідності до суспільних запитів, що пов'язано з розвитком мотивації особистості, здатності до навчання та мислити критично.

Також докорінних змін зазнала й система оцінки, оскільки змінилися підходи до розуміння і визнання навчальної діяльності та її результатів, особливо ці питання набули важливості для інформальної та неформальної освіти. Постала необхідність у визнанні такої освіти та її ролі в системі освіти протягом життя. Тому було розроблено якісно нову систему оцінки «Акредитації попередньої і неформальної освіти» (Accreditation of Prior and Experiential Learning – APEL).



Розвиток наставництва та консультування пов'язаний із необхідністю забезпечення будь-якій особистості вільний доступ до інформації про освітні можливості. Постала також необхідність в країнах ЄС у створенні постійної консультаційної служби, яка займалася б питаннями консультування у сфері освітнього, професійного та особистісного розвитку і забезпечувала б інтереси та потреби людини, що прагне до навчання.

Важливим в такій системі освіти виявився й територіальний чинник, оскільки було визначено, що людина не повинна бути змушена залишати своє місце проживання для отримання якісної освіти або підвищення кваліфікації і система безперервної освіти має забезпечуватися мережею навчальних та консультаційних пунктів, відповідними інформаційними ресурсами, особливо в умовах дистанційної освіти. Водночас, освіта протягом життя не виключає свободу вільного вибору та пересування.

Таким чином, освіта протягом життя стала складовим механізмом системи освіти та освітніх послуг. Як зазначається, на сучасному етапі розвитку системи освіти розмежовано три основні форми освіти, що відображено в таблиці 1.

Цілі, які визначаються та реалізуються в системі неперервної освіти, умовно розмежовують також на такі три складові, що відображено на рисунку 1.

Додаткова професійна освіта має сприяти формуванню професійної основи кадрового потенціалу сучасної високотехнологічної економіки. Споживачами послуг даної частини системи неперервної освіти є соціально адаптована частина населення, яка отримує освіту послідовно на всіх її рівнях).

Забезпечення різноманітним групам населення можливостей для адаптації умов життя, що змінюються. Така підсистема має на меті освіту, що спрямована на адаптацію й реабілітацію соціальних і професійних груп, які не здатні пристосуватися до швидкозмінного соціального середовища самостійно. До цієї підсистеми залучаються громадяни, які виявилися обмежені з різних причин у доступі до формальної системи професійної освіти, що є загрозою до десоціалізації.

Таблиця 1.

### Три основні форми сучасної освіти [23]

| Назва освіти       | Зміст   |
|--------------------|---|
| формальна освіта   | початкова, загальна середня освіта, середня професійна освіта, вища освіта, освіта після закінчення ВНЗ (аспірантура й докторантура), підвищення кваліфікації й перепідготовка фахівців і керівників з вищою і середньою професійною освітою в інститутах, на факультетах і курсах підвищення кваліфікації й професійної перепідготовки                             |
| неформальна освіта | професійно спрямовані й загальнокультурні курси навчання в центрах освіти дорослих, на різних курсах інтенсивного навчання  |
| інформальна освіта | індивідуальна пізнавальна діяльність, що супроводжує повсякденне життя, реалізується за рахунок власної активності індивідів в оточуючому культурно-освітньому середовищі; спілкування, читання, відвідування установ культури, подорожі, засоби масової інформації тощо. При цьому людина перетворює освітні потенціали суспільства в дієві чинники свого розвитку |



**Рис.1.** Система неперервної освіти в країнах ЄС (основні підсистеми)

Третя складова системи освіти дорослих в ЄС забезпечує задоволення різноманітних індивідуальних освітніх потреб громадян (мовну підготовку, отримання психологічних, культурно-етичних та інших знань, комунікативних навичок, спеціальних умінь тощо) [17, с. 11].

Окрім формалізованих структур додаткової професійної освіти до системи освіти входять й підсистеми неформальних структур, наприклад, різноманітні тренінги, вебінари, майстер-класи, система перепідготовки та навчання на підприємствах та компаніях, які можуть здійснювати підготовку як на основі формалізованих освітніх закладів та ресурсів, так і можуть створюватися неформально, але, як свідчить практика, на короткий термін. До складових компонентів цієї системи входить освіта в різних її формах та дистанційна освіта [22, с. 32].

Слід зазначити, що з часу запровадження освіти впродовж життя значно зросли суспільні запити різних соціальних груп на отримання таких освітніх послуг, оскільки дійсно виявляється неможливим їх задовольнити в рамках традиційної освіти. Посилюється проблема невідповідності системи освіти новим суспільним запитам, що пов'язано з іншим можливим напрямом удосконалення надання освітніх послуг та реалізації концепції навчання протягом життя – навчання повинне відповідати різноманітним інтересам і можливостям громадян, їхньому способу життя, враховувати специфіку різних суспільних запитів.

Наразі безперервна освіта почала ототожнюватися не тільки як «навчання протягом життя» (lifelong learning), а й як «навчання шириною в життя» (lifewide learning). Вважається, що таке визначення охоплює зміст усіх трьох підсистем освіти протягом життя – формальну, неформальну та інформальну [23].

При дослідженні зазначеної слід акцентувати увагу також на такому факторі, що при формуванні державної політики в сфері забезпечення освіти протягом життя, така освіти може плануватися «зверху», адміністративними методами, але для того, щоб бути дійсно ефективною, вона має враховувати суспільні запити, які йдуть від спеціалістів, працівників, соціальних професійних груп та роботодавців. Неформальна освіта безпосередньо відображає й задовольняє особистісні потреби й запити людини, мотивуючи до самоосвіти та самовдосконалення, внутрішнього емоційного та професійного зростання. Таким чином, удосконалення системи неформальної освіти може сприяти створенню умов для самореалізації людини та громадянина, морального задоволення за рахунок надання

більш ширших можливостей щодо обрання напрямів освіти та форм надання освітніх послуг та освітнього процесу.

**Висновки.** Здобуття знань, умінь та компетенції має носити постійний характер і здійснюватися починаючи з дитинства і до пенсійного віку. У такому суспільстві життєдіяльність особистості може бути успішною лише за умови постійного засвоєння інноваційних ідей, що можливо тільки в результаті самостійного навчання протягом усього життя. Причому специфіка сучасного інформаційного суспільства полягає в тому, що людині необхідно спрямовувати своє навчання на засвоєння тих знань, що будуть затребувані у майбутньому.

В умовах прискореного розвитку інформаційного суспільства бути виконавцем, який вміє добре засвоювати рамки вже існуючих взаємодій, означає тільки одне – все життя залишатися підлеглим.

Для того, щоб зробити успішну кар'єру, людині вже сьогодні слід перейти до самовизначення цілей, цінностей, якостей, знань, умінь та навичок, що будуть визначати її життєвий успіх у майбутньому. Крім того, важливою передумовою досягнення життєвого успіху особистості стає формування гнучкого, емоційного інтелекту, який дозволить не тільки адекватно сприймати мінливий світ, а й формувати рамки майбутніх взаємодій, відчувати, як світ буде змінюватися і що треба зробити вже сьогодні для того, щоб бути успішним завтра. Це допоможе людині вийти за межі стандартних знань, ustalених істин та створити щось нове.

Стереотипне мислення, яке базується тільки на пасивному засвоєнні вже існуючих у суспільстві обмежень, не дозволить стати успішною особистістю в умовах світу, що змінюється майже щодня.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що в умовах сучасного інформаційного суспільства досягнення життєвого успіху людини неможливе без постійного поповнення освітнього капіталу. Безперервне отримання нових знань та навичок буде сприяти формуванню творчої особистості, яка вміє ефективно адаптуватися до нових умов життєдіяльності, здатна критично мислити, самостійно ставити і ефективно досягати життєві цілі.

**Стаття надійшла до редакції: 11.10.20**



chosen profession; a person seeks to improve the quality of professional knowledge and build a career; a person increases his competitiveness by obtaining an additional specialty or qualification.

In recent decades, the system of knowledge generation and transfer has changed dramatically, and their volume has increased many times over. In the case of the unification of humanity on the basis of certain values and goals, of course, one of the priority factors is continuing education. Continuity acts in the modern cultural and educational context as an idea, the principle of learning, the quality of the educational process, the condition of human development. Today it is impossible to prepare a person for professional activity for life at once, even in 5 or 6 years. Scientific research shows that at the present stage about 5% of theoretical and 20% of professional knowledge is annually updated. For example, the unit of measurement of specialist knowledge, which is accepted in the United States, determines the period of “half-life” of competence, ie its reduction by 50% due to new information, shows that in many professions this period occurs in less than 5 years. Thus, for our higher education system, competence often becomes irrelevant before graduation.

**Key words:** concept of lifelong learning, personnel management, adult education, public authorities, civil servants.

**Received: 11.10.20**

## References

1. Andreev, A.L. (2008). *Rossyiskoe obrazovanye. Sotsyalno-istorycheskiye konteksty* [Russian education. Social-historical contexts]. Moscow: Nauka, 2008 [in Russian].
2. Honcharuk, A. Neformalna osvita doroslykh u krainakh YeS [Non-formal adult education in the EU]. *Pedahohichni nauky – Pedagogical Sciences*, 54, 31-36 [in Ukrainian].
3. Horuk, N. (2010). Istorychni aspekty rozvytku neformalnoi osvity doroslykh u SShA [Historical aspects of non-formal adult education in the United States]. *Visnyk Lvivskoho universytetu : [Seriia pedahohichna] – Visnyk of Lviv National University: [Pedagogical series]*, 26, 201-207 [in Ukrainian].

4. Derkach, Yu. (2008). Neformalna osvita yak umova neperervnoho navchannia molodi [Non-formal education as a condition of continuous learning of youth]. *Visnyk Lvivskoho universytetu : [Seriiia pedahohichna] – Visnyk of Lviv National University: [Pedagogical series]*, 23, 17-22 [in Ukrainian].
5. Desiatov, T.M. (2012). Aktualni problemy osvity doroslykh u konteksti hlobalizatsii [Actual problems of adult education in the context of globalization]. *Porivnialna profesiina pedahohika – Comparative professional pedagogy*, 1, 6-13 [in Ukrainian].
6. Ievnukh, M.B. & Voloshchuk, I.S. (2009). Problemy yakosti osvity [Problems of quality of education]. *Vyshcha osvita Ukrainy. – Doid.: 1. – Tema. vyp. «Pedahohika i psykhologhiia: metodolohiia, teoriia, tekhnolohii» – Higher education of Ukraine. – Doyd.: 1. – Temam. issue «Pedagogy and psychology: methodology, theory, technology»*, 3. Kyiv: Hnozyz [in Ukrainian].
7. Ziaziun, I.A. (2001). Neperervna osvita yak osnova sotsialnoho postupu [Continuing education as the basis of social progress]. *Neperervna profesiina osvita: teoriia i praktyka : zb. nauk. prats – Continuing professional education: theory and practice: coll. science. wash*, 1, (pp. 15-23). Kyiv. : Vyd. tsentr NTU «KhP» [in Ukrainian].
8. Ziaziun, I.A. (2003). *Pedahohichna maisternist u zakladakh profesiinoi osvity : [Monohrafiia] [Pedagogical skills in institutions of professional education: [Monograph]]*. (N.H. Nychkalo, Trans). Kyiv: APN Ukrainy, In-t pedahohiky i psykhologhii prof. osvity [in Ukrainian].
9. Kochubeinyk, O.M. & Tytarenko, T.M. & Cheremnykh, K.O. (2014). *Psykhologhichni praktyky konstruiuvannia zhyttia v umovakh postmodernoï sotsialnosti : monohrafiia [Psychological practices of constructing life in post-modern sociality: monograph]*. Natsionalna akademiia pedahohichnykh nauk Ukrainy, Instytut sotsialnoi ta politychnoi psykhologhii. Kyiv : Milenium [in Ukrainian].
10. Lukianova, L. (2015). Neperervna osvita vprodovzh zhyttia: istorychnyi ohliad, suchasni realii [Continuing education throughout life: a historical review, modern realities]. *Naukovyi visnyk Melitopolskoho derzhavnogo pedahohichnoho universytetu. Seriiia : Pedahohika – Scientific Bulletin of Melitopol State Pedagogical University. Series: Pedagogy*, 2 (15), 187-192 [in Ukrainian].

11. Markozova, O.O. & Hetman, A.P. (Eds.). (2013). Zmina uiaвлен liudei pro uspih yak naslidok ideolohichnykh vplyviv postmodernizmu [Change of people's ideas about success as a consequence of ideological influences of post-modernism]. *Visn. Nats. un-tu «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho». Serii: Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia – Visn. Nat. un-tu «Jurid. acad. Of Ukraine named after Yaroslav the Wise». Series: Philosophy, philosophy of law, political science, sociology*, 5 (19), (pp. 338–345). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

12. Markozova, O.O. & Hetman, A.P. (Eds.). (2014). Mekhanizm motyvatsii dosiahnennia zhyttievoho uspihku liudyny [The mechanism of motivation to achieve human success]. *Visn. Nats. un-tu «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho». Serii: Filosofiia, filosofiia prava, politolohiia, sotsiolohiia – Visn. Nat. un-tu «Jurid. acad. Of Ukraine named after Yaroslav the Wise». Series: Philosophy, philosophy of law, political science, sociology*, 2 (21), (pp. 214–221). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

13. Nychkalo, N. & Levovytskyi, T. & Ziaziun, I. (Eds.). (2000). Standarty profesiinoi osvity: problemy metodolohii i tvorchykh poshukiv [Standards of professional education: problems of methodology and creative research]. *Profesiina osvita: pedahohika i psykholohiia : ukraïnsko-polskyi, polsko-ukraïnskyi shchorichnyk – Professional education: pedagogy and psychology: Ukrainian-Polish, Polish-Ukrainian yearbook*, 2, (pp. 47–63). Kyiv: Vyd-vo ZAT «Vipol» [in Ukrainian].

14. Parashchuk, O. & Karpivevych, D. & Usatenko, H. (2012). Neformalnoe obrazovanye v Ukrainy [Non-formal education in Ukraine]. *Neformalnoe obrazovanye dlia rehyonalnykh demokratycheskykh transformatsyi : [Yssledovanye] – Non-formal education for regional democratic transformations: [Study]*. Kyiv : Fond «Evropa KhKhI» [in Russian].

15. Semeniuk, N. (2012). Bezperervna osvita: svitova praktyka y Ukraina [Continuing education: world practice and Ukraine]. *Vyshcha osvita Ukrainy – Higher education in Ukraine*, 4, 100–105 [in Ukrainian].

16. Tytarenko, T.M. (2010). Postmoderna osobystist u dynamitsi samokonstytuiuvannia [Postmodern personality in the dynamics of self-constitution]. *Aktualni problemy psykholohii: Psykholohichna hermenevtyka : zb. nauk. prats – Actual problems of psychology: Psychological hermeneutics: collection. Science. works*, (Vols. 2), 6, (pp. 5–14). Kyiv [in Ukrainian].



17. Tytov, V.N. (2014). Evoliutsiya i teoretycheskie predposylki stanovleniya kontseptsyy «obrazovanye v techenye zhyzny» [Evolution and theoretical prerequisites for the formation of the concept of «education during life»]. *Professyonalnoe obrazovanye v Rossyy i za rubezhom – Vocational education in Russia and abroad*, 1 (13), 10-19 [in Russian].

18. Tkach, T.V. *Rozvytok osobystosti zasobamy neformalnoi osvity [Development of personality by means of non-formal education]*. Retrieved from [http://ecopsy.com.ua/data/zbirki/2008\\_15/sb15\\_72.pdf](http://ecopsy.com.ua/data/zbirki/2008_15/sb15_72.pdf) [in Ukrainian].

19. Tiahusheva, O.H. (2009). Neobkhdnist ta perspektyvy bezperernosti osvity yak pryntsyphu osvitnoi polityky Ukrainy [Necessity and prospects of continuity of education as a principle of educational policy of Ukraine]. *Derzhavne rehuliuвання protsesiv ekonomichnoho i sotsialnoho rozvytku – State regulation of economic and social development*. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/30.pdf> [in Ukrainian].

20. Making a European area of lifelong learning a reality. *ec.europa.eu*. Retrieved from <http://ec.europa.eu/education/> [in English].

21. A Memorandum on Lifelong Learning. *arhiv.acs.si*. Retrieved from [http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum\\_on\\_Lifelong\\_Learning.pdf](http://arhiv.acs.si/dokumenti/Memorandum_on_Lifelong_Learning.pdf) [in English].

22. Parker, B. & Chummier, H. (1992). Development and validation of a life-success measures scale. *Psychological Reports*, (Vol. 70) [in English].

23. Towards an institutional strategy for Lifelong Learning in Higher Professional Education. *www.aqu.cat*. Retrieved from [www.aqu.cat/doc/doc\\_16974883\\_1.pdf](http://www.aqu.cat/doc/doc_16974883_1.pdf) [in English].

## Відомості про авторів / Information about the Authors

**Сальніков Олексій Олександрович:** Територіальне управління Державної судової адміністрації України в Миколаївській області: вул. Фалєєвська 14, м. Миколаїв, 54001, Україна.

**Oleksiy Salnikov:** Territorial Department of the State Judicial Administration of Ukraine in the Mykolaiv region: Faleyevskya str. 14, Mykolaiv, 54001, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0002-5612-784X**

**E-mail: [inbox@mk.court.gov.ua](mailto:inbox@mk.court.gov.ua)**

**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](mailto:kozlovalife@ukr.net)**



розвитку інструментарію механізму державного регулювання енергетичного сектору економіки в Україні та країнах ЄС. Акцентовано на спробах уряду України прискорити перехід до «низьковуглецевої» моделі енергетики завдяки створенню Державного фонду декарбонізації та розробці механізму державної підтримки учасників процесу декарбонізації. Вказано на прогалини законодавства з розробки механізму державної підтримки учасників процесу декарбонізації та наголошено на необхідності його доопрацювання. Обгрунтовано доцільність внесення доповнень до Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» щодо припинення перехресного субсидювання, забезпечення привабливого інвестиційного клімату в енергетичному секторі економіки країни та мобілізації коштів до Державного фонду декарбонізації, створення якого сприятиме виконанню, взятих Україною зобов'язань щодо зменшення викидів парникових газів та забруднення навколишнього середовища.

**Ключові слова:** енергетика, «зелена» енергетика, «низьковуглецева» енергетика, «озеленення» енергетики

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Локомотивом розвитку національної економіки та запорукою її успішної перебудови загальноєвропейською енергетику, пріоритетні вектори ескалації якої наразі визначено Енергетичною стратегією України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», затвердженою розпорядженням КМУ від 18.08.2017 р. за №605-р. [1] (далі – ЕСУ), що перед усім передбачає трансформацію енергетики від застарілої моделі її функціонування (з домінуванням великих виробників, використанням викопного палива, неефективних мереж і т.д.) до новітньої «низьковуглецевої» моделі – моделі «зеленої» енергетики.

Характерними ознаками моделі «зеленої» енергетики є переважне використання низьковуглецевих джерел і технологій виробництва енергії, впровадження інтелектуальних систем (smart

energy), реалізація заходів зі зниження енергоємності економіки, а також диверсифікації джерел і шляхів постачання енергоресурсів, підвищення економічної, енергетичної та екологічної безпеки, оптимізації енергетичного балансу, а отже, і створення міцного підґрунтя для сталого енергетичного майбутнього країни [1]. Тож, трансформація енергетики від застарілої моделі її функціонування до «низьковуглецевої» ставить перед Україною нові технологічні та економічні виклики, а отже, і зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави та розробки дієвого механізму державного регулювання процесу трансформації моделі енергетики України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** засвідчує, що питання формуванні нової енергетичної політики держави, спрямованої на «озеленення» енергетики тривалий час не залишають байдужими ані уряд, ані науковців та практиків. Зокрема, в працях О. Булавець, В. Венгер, О. Дячук, М. Чепелевої, Р. Подолець, Т. Саприкіної, М. Тимченко, Г. Трипольської, Р. Юхимець та ін. визначено пріоритетні вектори з «озеленення» енергетики, розкрито сутність механізму стимулювання використання відновлювальних джерел енергетики (далі – ВДЕ) через «зелені» тарифи тощо. Однак зі схваленням ЕСУ, реалізація якої потребує формування нової енергетичної політики держави, розробку нових та зміну існуючих законодавчих і підзаконних актів, виникає необхідність у подальших дослідженнях можливості і доцільності імплементації світового досвіду у вітчизняну практику.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є чітке окреслення векторів трансформації енергетики від застарілої моделі її функціонування до нової «низьковуглецевої» моделі та визначення дієвого інструментарію механізму державного регулювання розвитку енергетичного сектору економіки в період трансформаційних змін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З підписанням та ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами з іншої сторони, Україна взя-

ла на себе зобов'язання імплементувати Директиву 2001/80/ЄС [2] про обмеження викидів деяких забруднюючих речовин у повітря від великих спалювальних установок, що забруднюють повітря (далі – Директива 2001/80/ЄС). Проте технічний стан обладнання існуючих великих спалювальних установок в енергетиці України (кількість яких понад 220), а також значний обсяг робіт та обмежені фінансові ресурси операторів, що їх обслуговують, не дозволяють Україні вчасно виконати вимоги Директиви 2001/80/ЄС. Переважна більшість об'єктів енергетичного сектору економіки наразі має бути зупинена та виведена для здійснення капітального ремонту, реконструкції чи модернізації. Однак навіть тимчасове виведення з експлуатації більш ніж трьох енергоблоків на рік призведе до зменшення наявних потужностей в національній енергетичній системі та зниження виробітку електричної і теплової енергії, а отже, і до загроз енергетичній безпеці країни [3]. Тож, виходячи з вищевикладених причин та з урахуванням можливості «дерогації» або, іншими словами, тимчасового відступу від вимог, передбачених ст. 4 Директиви 2001/80/ЄС, урядом України прийнято графік імплементации природоохоронних заходів або, так званий, Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок (далі – НПСВ), затверджений розпорядженням КМУ від 08.11.2017 р. за № 796-р. [3]. Але й щодо його термінів та можливостей реалізації існує ряд сумнівів, оскільки існуючі передумови трансформації енергетики до «низьковуглецевої» моделі її функціонування, а саме технічний стан об'єктів енергетики та системи передачі електроенергії, недосконалість законних та підзаконних актів є вагомим перешкодою на шляху трансформаційних змін.

Зокрема, технічний стан системи передачі електроенергії наразі характеризуються даними, поданими на рис. 1.

Основне обладнання системи передачі електроенергії виготовлено у 1950-1970-х роках. За технічними характеристиками воно поступається сучасним зразкам та обмежує інтеграцію Smart Grid, окрім того все більше потребує на ремонти. Стан розподільчих мереж електропостачання характеризується показником *SAIDI* (середньої тривалості відновлення електропостачання), що набагато

вищий, ніж у країнах ЄС (рис. 2) та показником *ENS* (обсягу недо-відпущеної електроенергії в розподільчій мережі та прямим споживачам), схильними протягом останніх років до зростання (рис. 3).

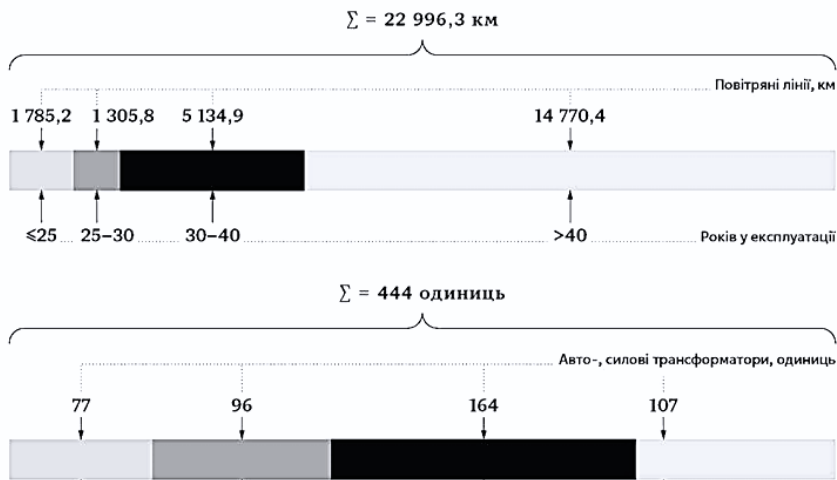


Рис. 1. Технічний стан системи передачі електроенергії в Україні [4]

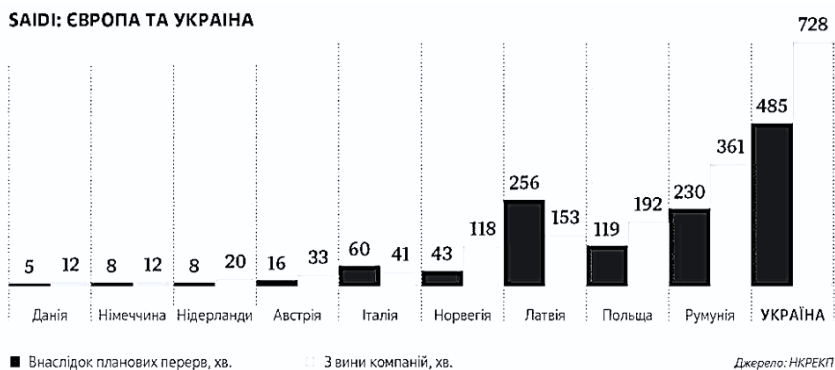
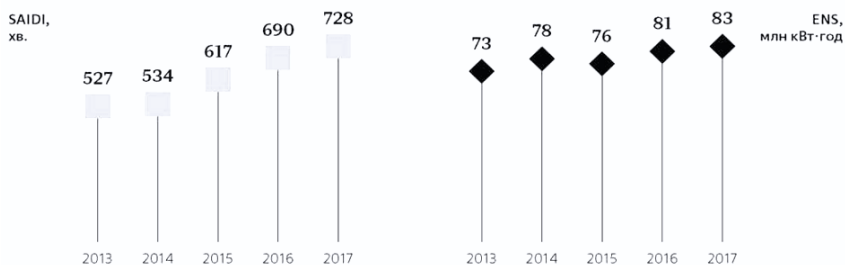


Рис. 2. Компаративний аналіз індексу SAIDI в країнах ЄС та Україні станом на кінець 2017 року, хвилин [4]



**Рис. 3.** Динаміка показників SAIDI та ENS в енергетичному секторі економіки України протягом 2013-2017 рр. [4]

Однак, за ЕСУ [1] передбачається досягнення у 2035 році показника SAIDI на рівні нижче 150 хвилин та енерговтрат – на рівні 7,5% проти теперішніх 11,3% [1]. Аби досягти зазначених показників, інвестиції у розподільчі мережі мають збільшитися щонайменше у 3-4 рази від теперішніх, тобто досягти рівня не менше 180 євро/1 км [5].

Водночас за ЕСУ [1] до 2035 року передбачається збільшити частку зеленої енергетики практично у вісім разів (рис. 4), здійснити на існуючих ВСУ модернізацію обладнання та відповідно до нормативів, визначених Директивою 2010/75/ЄС Європейського парламенту та Ради про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) від 24.11.2010 р. [6] скоротити викиди: діоксиду сірки у 20 разів (тобто на 95% від обсягів 2012 року) до 1 січня 2025 р.; пилу – в 36 разів (тобто відповідно на 97%) до 1 січня 2029 року; оксидів азоту в 4 рази (тобто на 72%) до 1 січня 2034 року [5].

Визначаючи наміри скорочення викидів парникових газів, уряду України варто було врахувати той факт, що в Європейському Союзі поточному рівню викидів забруднюючих речовин передувало: впровадження протягом майже 30 років інструментарію механізму державного регулювання енергетичного сектору економіки, який досить динамічно трансформувався; розроблення та схвалення більше десятка директив, що приходили на зміну одна одній; здійснення неодноразового перегляду нормативно-правової бази з фінансування екологічних проектів та державної підтримки енергетики.



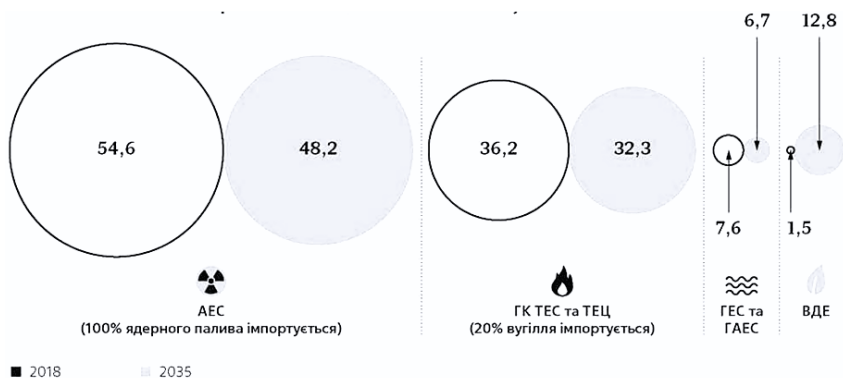


Рис. 4. Структурні зміни у виробництві електроенергії в Україні в 2035 році, % [4]

Зокрема, починаючи з 1990-х років фінансування природоохоронних заходів в енергетиці здійснювалось за рахунок премії, що включалась до інвестиційної складової тарифів з електропостачання. Такий формат фінансування був зумовлений правилами функціонування ринку електроенергії, що діяли на той час. Проте, з еволюцією законодавства щодо скорочення викидів парникових газів та забруднюючих речовин в атмосферне повітря, в ЄС відбувся перехід до лібералізованої моделі спільного ринку електроенергії. Незважаючи на, здавалося б, відсутність прямого зв'язку між охороною навколишнього природного середовища та створенням конкурентних умов для всіх учасників ринку, прийняття Директиви 96/92/ЄС [7] про загальні правила внутрішнього ринку електроенергії спонукало країни-члени ЄС та Європейську Комісію до перегляду діючих на той час механізмів фінансування [5].

В Україні ж станом на сьогодні інструментарій механізму державного регулювання розвитку енергетичного сектору економіки не пройшов того еволюційного шляху формування регуляторної бази в енергетиці, що й і в країнах ЄС. Звісно певні спроби виконання, взятих урядом України амбітних зобов'язань щодо скорочення викидів парникових газів та основних забруднюючих речовин здійснюються в продовж останніх років, однак

найважливішими питаннями ефективної реалізації НПСВ і досягнення визначених обсягів викидів парникових газів, що потребують на негайне вирішення лишаються питання залучення необхідних обсягів інвестицій, державної підтримки та стимулювання розвитку ВДЕ і водневої енергетики.

В країнах ЄС фінансування екологічної реконструкції/модернізації та техпереоснащення обладнання в енергетиці переважно здійснювалося за рахунок державної допомоги. Зважаючи ж на значний дефіцит бюджету в Україні, реалізація інструментарію державної підтримки енергетики на необхідному рівні практично не можлива. А тому, з метою прискорення переходу до моделі низьковуглецевої енергетики, Міністерство енергетики України виступило з ініціативою створення Державного фонду декарбонізації, зареєструвавши законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження державного фонду декарбонізації» від 09.11.2020 р. за №4347 [8] (далі – Проект Закону України №4347) та законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок окремих податків» від 09.11.2020 р. за №4346 [9] (далі – Проект Закону України №4346).

Зокрема, Проектом Закону України №4347 [8] передбачено внесення змін до Бюджетного кодексу України [10] (далі – БКУ) шляхом доповнення ст. 24<sup>59</sup>

➤ створенням у складі спеціального фонду Державного бюджету України Державного фонду декарбонізації;

➤ визначення джерелом формування Державного фонду декарбонізації коштів спеціального фонду Державного бюджету України, походженням з джерела, визначеного пунктом 13<sup>9</sup> частини третьої ст. 29 БКУ [10], а саме 50 відсотків екологічного податку, що справляється платниками за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення з 01.01.2021 р.;

➤ визначення напрямків спрямування коштів Державного фонду декарбонізації, а саме на співфінансування (здешевлення) проектів (заходів), що призводять до скорочення викидів двоокису вуглецю;

➤ визначення порядку використання коштів Державного фонду декарбонізації, невикористаних на кінець бюджетного періоду [8].

Проектом Закону України №4346 [9] передбачено внесення змін до Податкового кодексу України [12] шляхом збільшення ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення до 30 грн/т [9].

Концепція використання коштів Державного фонду декарбонізації передбачає виключно відшкодування частини тіла кредиту, що буде надаватись суб'єктом господарювання для впровадження заходів із декарбонізації у розмірі до 30% від тіла кредиту для позичальників-платників податку  $\text{CO}_2$ , для неплатників – до 25%. Решта коштів (70-75%) є кредитними ресурсами під зобов'язання підприємств, що запроваджують заходи зі зменшення вуглецевого сліду [11]. Таким чином, схематичне зображення механізму державної підтримки декарбонізації коштами Державного фонду декарбонізації набуватиме наступного вигляду (рис. 5).

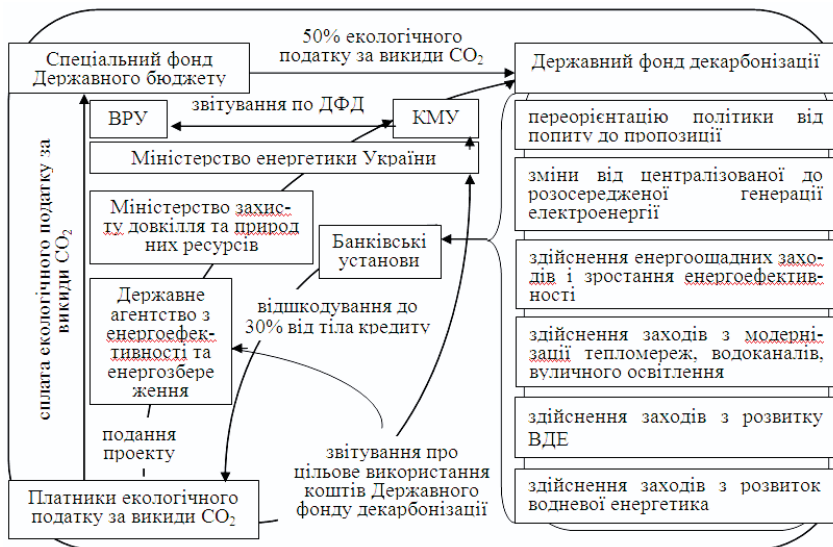


Рис. 5. Механізм державного регулювання скорочення викидів парникових газів (декарбонізації) [складено автором]

Враховуючи світовий досвід з підтримки енергетичного сектору економіки, цілком підтримуємо прийняття Проектів Законів України №4346 та №4347 оскільки:

*по-перше*, збільшення ставки екоподатку за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення до 30 грн/т вважаємо цілком обґрунтованим. У зарубіжній практиці ставки вуглецевого податку значно вище, визначених Податковим кодексом України [12], про що свідчать дані табл.1;

*по-друге*, країнами ЄС, зокрема, Фінляндією, Данією, Францією, Швецією та ін. з введенням системи вуглецевого оподаткування, одночасно запроваджено механізм цільового використання коштів вуглецевого податку;

*по-третьє*, цільове використання коштів вуглецевого податку безперечно є стимулом як до раціонального використання енергії, так і до запровадження енергоефективних заходів та відновлюваної енергетики.

Таблиця 1

### Вуглецевий податок у світі [13]

| Країна          | Ставка вуглецевого податку, €/tCO <sub>2</sub> | Рік імплементації | Енергоємність ВВП, тне/1000\$** | Частка ВДЕ в енергобалансі, %** |
|-----------------|--|-------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Швеція          | 140  | 1991              | 0,15                            | 53,9                            |
| Швейцарія       | 87   | 2008              | 0,08                            | 15,0                            |
| Фінляндія       | 69-73  | 1990              | 0,19                            | 39,3                            |
| Норвегія        | 4-56   | 1991              | 0,12                            | 69,4                            |
| Данія           | 27   | 1992              | 0,10                            | 30,8                            |
| Франція         | 36   | 2009              | 0,12                            | 15,2                            |
| Великобританія  | 24   | 2013              | 0,09                            | 8,2                             |
| Ірландія        | 24   | 2010              | 0,08                            | 9,2                             |
| Словенія        | 20   | 1996              | 0,14                            | 22,0                            |
| Південна Африка | 0,4-7  | 2015              | 0,25                            | 16,9                            |

продовження таблиці 1

|            |      |      |      |      |
|------------|------|------|------|------|
| Португалія | 8    | 2014 | 0,10 | 28,0 |
| Чилі       | 5    | 2014 | 0,13 | 22,2 |
| Латвія     | 6    | 1995 | 0,18 | 37,6 |
| Японія     | 3    | 2012 | 0,11 | 10,1 |
| Мексика    | 1-3  | 2014 | 0,12 | 7,0  |
| Естонія    | 2    | 2000 | 0,22 | 28,6 |
| Польща     | 1    | 1990 | 0,11 | 11,8 |
| Україна    | 0,3* | 2011 | 0,30 | 6,8  |

\* - ставка податку за викиди двоокису вуглецю у складі екологічного податку;

\*\* - дані по країнам світу – 2017 рік; дані по Україні – 2018 рік.

Водночас, запропонований у законопроекті №4347 механізм державної підтримки декарбонізації коштами Державного фонду декарбонізації вважаємо недосконалим. Для відшкодування частини кредиту на декарбонізацію, уряд обрав найпростіший шлях їх здійснення. Проте таке рішення слід визнати не виваженим відповідно до мети й цілей, яких прагнемо досягти внаслідок трансформації енергетики від застарілої моделі її функціонування до новітньої «низьковуглецевої» моделі. Причинами тому слід визнати:

- по-перше, ігнорування при відшкодуванні частини кредиту на здійснення декарбонізації Порядку здійснення моніторингу та звітності щодо викидів парникових газів, затвердженого постановою КМУ від 23.09.2020 р. за № 960 [14];

- по-друге, передбачення відшкодування частини кредиту на здійснення декарбонізації суб'єктам господарювання у сфері енергетики, розташованих *не лише на підконтрольній Україні території*;

- по-третє, неврахування при відшкодуванні частини кредиту на здійснення декарбонізації технічного стану об'єктів енергетики та стану системи передачі електроенергії;

- по-четверте, неврахування при відшкодуванні частини кредиту на здійснення декарбонізації складності реконструкції/модернізації об'єктів енергетики та системи передачі електроенергії;

- по-п'яте, неврахування при відшкодуванні частини кредиту на здійснення декарбонізації: тривалості робіт з реконструкції/

модернізації об'єктів енергетики; втрат виробників електроенергії, пов'язаних з тимчасовим виведенням об'єктів для ремонту чи модернізації; упущеної вигоди операторів установок впродовж усього періоду їх простою внаслідок виведенням для ремонту чи модернізації. Так, з огляду на європейський досвід, тривалість виконання контракту на будівництво установки мокрого сіркоочищення димових газів становить від 2,5 до 3 років для блоку потужністю 200 МВт. Час зупинення блоку – приблизно 9 місяців, без урахування випробувальних і пускалагоджувальних робіт. Якщо ж оператором ТЕС приймається рішення не встановлювати нову димову трубу, а адаптувати існуючу до нових умов роботи, період простою блоку може навіть подовжитися [5].

**Висновки.** Таким чином, за результатами дослідження обґрунтовано значимість законопроекту №4347 у трансформації енергетики України від застарілої моделі її функціонування до нової «низьковуглецевої» моделі та доведено потребу у його доопрацюванні в частині розробки механізму державної підтримки учасників процесу декарбонізації коштами Державного фонду декарбонізації шляхом зазначення прогалин, необхідних змін та доповнень. Наголошено на необхідності внесення доповнень до Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» щодо припинення перехресного субсидювання - покриття дешевої електроенергії для населення за рахунок високих тарифів для промислових та бюджетних споживачів, забезпечення привабливого інвестиційного клімату в енергетичному секторі економіки країни та мобілізації коштів до Державного фонду декарбонізації, створення якого сприятиме вчасній реалізації Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок та виконанню, взятих Україною зобов'язань щодо зменшення викидів парникових газів та забруднення навколишнього середовища.

**Стаття надійшла до редакції: 12.10.20**

## **STATE REGULATION OF ENERGY TRANSFORMATION PROCESSES FROM AN OUTDATED MODEL OF ITS FUNCTIONING TO THE LATEST “LOW-CARBON” MODEL**

**Nataliia Levchenko**, doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Business, Trade and Stock Exchanges, National University «Zaporizhia Polytechnic», Zaporizhia Ukraine.

**Liudmyla Antonova**, doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Accounting and Auditing Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine.



*The article focuses on Ukraine’s commitments to implement Directive 2001/80 / EC on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants. Emphasis is placed on prioritizing the vectors of escalation of the energy sector of the economy in accordance with the Energy Strategy of Ukraine until 2035 and the need to transform domestic energy from the outdated model of its operation to the latest «low-carbon» model. The situation with the technical condition of the existing large combustion plants in the energy sector of Ukraine and the electricity transmission system is critical, which together with the limited financial resources of the operators servicing them, as well as a significant amount of equipment modernization and long-term implementation Ukraine’s commitment to reduce greenhouse gas emissions and pollutants. The adoption of the National Plan for Reduction of Emissions from Large Combustion Plants by the existing possibility of «derogation» was stated by the government and the existing obstacles to its implementation were identified. A comparative analysis of the evolutionary development of the tools of the mechanism of state regulation of the energy sector of the economy in Ukraine and the EU. Emphasis is placed on the attempts of the Government of Ukraine to accelerate the transition to a «low-carbon»*

*energy model through the creation of the State Decarbonization Fund and the development of a mechanism for state support for participants in the decarbonization process. The gaps in the legislation on the development of the mechanism of state support for participants in the decarbonisation process are pointed out and the need for its completion is emphasized. The expediency of making amendments to the Energy Strategy of Ukraine for the period up to 2035 «Security, Energy Efficiency, Competitiveness» to end cross-subsidization, ensure an attractive investment climate in the energy sector of the economy and mobilize funds to the State Fund for Decarbonization, which will help to reduce greenhouse gas emissions and pollution.*

**Keywords:** *energy, «green» energy, «low-carbon» energy, «greening» of energy.*

**Received: 12.10.20**

## References

1. Rozporiadzhennia KMU Pro skhvalennia Enerhetychnoi stratehii Ukrainy na period do 2035 roku «Bezpeka, enerhoefektyvnist, konkurentospromozhnist» vid 18.08.2017 roku, №605-r. [Order of the Cabinet of Ministers On approval of the Energy Strategy of Ukraine for the period up to 2035 «Security, energy efficiency, competitiveness» of 18.08.2017, №605-r.]. [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
2. Dyrektyva 2001/80/IeS Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady «Pro obmezhenia vykydiv rehovyn vid velykykh ustanovok spaliuvannia, shcho zabrudniuiut povitria» [Directive 2001/80 / EU of the European Parliament and of the Council «On the limitation of emissions of substances from large combustion plants which pollute the air»]. [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_913#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_913#Text) [in Ukrainian].
3. Rozporiadzhennia KMU Pro Natsionalnyi plan skorochennia vykydiv vid velykykh spaliuvalnykh ustanovok, zatverdzhenyi vid 8 lystopada 2017 roku, № 796-r [Order of the Cabinet of Ministers On the National Emission



Reduction Plan for Large Combustion Plants, approved of November 8, 2017 № 796-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

4. Ohliad ekonomiky Ukrainy 2019. ASS [Review of the economy of Ukraine 2019. ACC]. *publications.chamber.ua*. Retrieved from [http://publications.chamber.ua/2019/Ukraine%27s\\_Economic\\_Outlook/Country\\_Profile\\_2019\\_UA.pdf](http://publications.chamber.ua/2019/Ukraine%27s_Economic_Outlook/Country_Profile_2019_UA.pdf) [in Ukrainian].

5. Ekonomichno-obgruntovanyi pidkhid do zaprovadzhennia Natsionalnogo planu skorochennia vykydiv v Ukraini na pidstavi dosvidu skorochennia vykydiv u povitria shkidlyvykh zabrudniuiuchykh rechovyn velykymy spalivualnymy ustanovkamy v Yevropi [Economically sound approach to the implementation of the National Emission Reduction Plan in Ukraine based on the experience of reducing emissions of harmful pollutants into the air by large combustion plants in Europe]. *Zvit IEPPr NANU – IEPR report of NASU*. Retrieved from [https://vse.energy/docs/Report\\_NP%20.pdf](https://vse.energy/docs/Report_NP%20.pdf) [in Ukrainian].

6. Dyrektyva 2010/75/IeS Yevropeiskoho parlamentu ta Rady pro promyslovi vykydy (intehrovane zapobihannia ta kontrol zabrudnennia) vid 24.11.2010 roku [Directive 2010/75 / EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) of 24.11.2010]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010\\_75\\_%D0%84%D0%A1.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/%202010_75_%D0%84%D0%A1.pdf) [in Ukrainian].

7. Dyrektyva 96/92/IeS Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady «Stosovno spilnykh pravyl dlia vnutrishnogo rynku elektroenerhii» vid 19.12.1996 roku [Directive 96/92 / EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 on common rules for the internal market in electricity]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_197#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_197#Text) [in Ukrainian].

8. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhetnogo kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia derzhavnogo fondu dekarbonizatsii vid 09.11.2020 roku, №4347 [Draft Law of Ukraine On amendments to the Budget Code of Ukraine regarding the introduction of the state decarbonization fund, dated November 9, 2020 №4347]. *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70385](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70385) [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy shchodo perehliadu stavok okremykh podatkov vid 09.11.2020 roku, №4346 [Law of Ukraine On amendments to the Tax Code of Ukraine regarding the revision of the rates of certain taxes of November 9, 2020, №4346]. *ips.ligazakon.net*. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/JI03625A> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Biudzhetnyi kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 roku, № 2456-VI [Law of Ukraine Budget Code of Ukraine of July 8, 2010, № 2456-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].

11. Natkha, O. (2020). Fond dekarbonizatsii dlia skorochennia SO<sub>2</sub>: efekt vartistiu 5 mlrd. hrn [Decarbonization Fund to reduce CO<sub>2</sub>: an effect worth UAH 5 billion]. *ua-energy.org*. Retrieved from <https://ua-energy.org/uk/posts/fond-dekarbonizatsii-iak-instrument-znyzhennia-vykydiv-so2-chy-na-chasi> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Podatkovi kodeks Ukrainy vid 02.12.2010 roku, № 2755-VI [Law of Ukraine Tax Code of Ukraine dated 02.12.2010, № 2755-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> [in Ukrainian].

13. Ekolohichni podatok: stavku podatku na vykydy dvookysu vuhletsu proponuiut zbilshyty [Environmental tax: it is proposed to increase the tax rate on carbon dioxide emissions]. *Visnyk: ofitsiino pro podatky – Bulletin: officially about taxes*. Retrieved from <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100020967-ekologichniy-podatok-stavku-podatku-na-vikidi-dvookisu-vugletsyu-proponuyut-zbilshiti> [in Ukrainian].

14. Postanova KМУ Poriadok zdiisnennia monitorynhu ta zvitnosti shchodo vykydiv parnykovykh haziv vid 23.09.2020 roku, № 960 [Resolution of the Cabinet of Ministers Procedure for monitoring and reporting on greenhouse gas emissions of 23.09.2020, № 960]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

15. Відомості про авторів / Information about the Authors

16. Левченко Наталія Михайлівна: *Національний університет «Запорізька політехніка»: вул. Жуковського, 64, м. Запоріжжя, 69063, Україна.*

17. Levchenko Nataliia Mykhailivna: *National University «Zaporizhia Polytechnic», 64 Zhukovsky str. 69063, Ukraine.*

**ORCID. ORG/0000-0002-3283-6924**

**Email: levchenkon65@gmail.com**

**Антонова Людмила Володимирівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників, 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID. ORG/0000-0003-2975-6453**

**E-mail: antonovalv77@gmail.com**

---

---

Підписано до друку 26.12.2020  
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 16,23.  
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/12.  
Виготовлювач: Ємельянова 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 03.05.201