

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)*

---

---



**№11 (2021)**

**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)

*Gedam Kamalakar* – Dept of Political Science Osmania University hyderabad Telangana State (India)

*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:**

*Штирцьов 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 № 5 від 10.03.2021 р. )

Свідомство 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



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

 **DRJI** Directory of  
Research Journal  
Indexing



RePEc

UR Universität Regensburg  
UNIVERSITÄTSBIBLIOTHEK

BASE

UNIVERSITÄTS  
BIBLIOTHEK *ubl* LEIPZIG



COLLHOET

Academic  
Resource  
Index  
ResearchBib

MIAR

ZDB ZEITSCHRIFTEN  
DATENBANK

IDEAS

ResearchGate

wizdom.ai

EuroPub

Federal Science  
Library



KOAR

## ЗМІСТ

### **Алюшина Наталія**

Віддалена робота як нова модель організаційно-інституційного розвитку державної служби України.....9

### **Asih Widi Lestari, Trimurti Ningtyas, Firman Firdausi**

Describes how public service innovations on population and civil registration services in East Java, Indonesia.....35

### **Андріяш Вікторія, Євтушенко Олександр, Лушагіна Тетяна, Лінінська Оксана**

Проблемні питання щодо планування земель в умовах децентралізації.....52

### **Бізонич Дмитро**

Проблеми державного регулювання житлово-комунальних послуг в сфері водопостачання та водовідведення в ОТГ.....77

### **Бондар Ганна**

Цифрова трансформація уряду України, відкриті дані (open data) та електронні послуги.....97

### **Дідківський В'ячеслав**

Інноваційні механізми публічного управління забезпеченням безпеки перевезень автомобільним комерційним транспортом.....124

### **Євтушенко Олександр, Суслов Микола**

Поняття «локальної ідентичності» в категоріальному апараті науки державного управління.....140

**Ємельянов Володимир, Коваленко Ігор, Гончарова Надія**  
Експертні оцінки у питаннях державного управління сферою вищої освіти.....166

**Жовнірчик Ярослав, Антонова Людмила**  
Роль інституту префекта та префектур у забезпеченні спроможності територіальних громад в Україні.....190

**Костєва Тетяна**  
Активна позиція української молоді та прозорість влади як основа розбудови громадянського суспільства в умовах децентралізації.....216

**Лопушинський Іван, Ємельянов Володимир**  
Концесія в портовій галузі України як форма державно-приватного партнерства.....232

**Тимофєєв Сергій**  
Загальні засади забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади в Україні.....251

**Латинін Микола, Харченко Тетяна**  
Обґрунтування методичного підходу до оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.....280

## CONTENT

### **Aliushyna Natalia**

Remote work is a new model of the organizational and institutional development of the civil service in Ukraine.....9

### **Asih Widi Lestari, Trimurti Ningtyas, Firman Firdausi**

Describes how public service innovations on population and civil registration services in East Java, Indonesia.....35

### **Andriyash Viktoria, Yevtushenko Oleksandr, Lushagina Tatiana, Lininska Oksana**

Problem issues regarding land planning in conditions of decentralization.....52

### **Bizonych Dmytro**

Problems of state regulation of housing and communal services in the field of water supply and water drainage in territorial communities.....77

### **Bondar Hanna**

Digital transformation of the government of Ukraine, open data and electronic services.....97

### **Didkivskyi Viacheslav**

Implementation of the mechanism of public administration for ensuring the safety of transportation, by road commercial transport by electronic functioning government bodies.....124

### **Yevtushenko Aleksandr, Suslov Mykola**

The concept of “local identity” as a category in the science of public administration.....140

**Yemelianov Volodymyr, Kovalenko Ihor, Honcharova Nadiia**  
Expert evaluations in the tasks of public administration in the sphere of higher education.....166

**Zhovnirchuk Yaroslav, Antonova Liudmyla**  
The role of the institution of prefect and prefectures in ensuring the capacity of territorial communities in Ukraine.....190

**Kostieva Tetiana**  
Active position of Ukrainian youth and transparency of government as a basis for building civil society in conditions of decentralization.....216

**Lopushynskyi Ivan, Yemelyanov Volodymyr**  
Concession in the port industry as a form of public-private partnership.....232

**Tymofieiev Serhij**  
General principles for ensuring the openness and transparency of public authorities in Ukraine.....251

**Latinin Nikolay, Kharchenko Tetyana**  
Justification of the methodical approach of the evaluation of the organizational mechanism's efficiency of the state regulation of the sustainable development of the agrarian sector Ukraine economy.....280



УДК 35:005.7-045.38](477)  
DOI: 10.34132/pard2021.11.01

## ВІДДАЛЕНА РОБОТА ЯК НОВА МОДЕЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Алюшина Н. О.*, голова, Національне агентство України з питань державної служби, канд. психол., наук, доцент, м. Київ, Україна.

Розкрито результати дослідження практики організації віддаленої роботи на державній службі України під час карантину, спричиненого COVID-19. Здійснено опис способів та особливостей організації віддаленої роботи. Висвітлено відмінності щодо способів організації віддаленої роботи у державних органах різних рівнів юрисдикції. Досліджено оцінку державними службовцями рівня своєї ефективності, якості та виконавської дисципліни з часу переходу на віддалену роботу. Здійснено порівняння ставлень до особливостей віддаленої роботи за категорією посади, віком, стажем та статтю. Визначено проблеми, які потребують вирішення в рамках запровадження віддаленого режиму роботи. Окреслено п'ять основних трендів організації віддаленої роботи: стимулювання навчання та саморозвитку; популяризація ІТ-інструментів на державній службі; усвідомлення важливості комунікації та взаємодії; розвиток інструментів нематеріального стимулювання команди; адаптивність працівників до нових умов роботи, помірний опір змінам.

**Ключові слова:** віддалена робота, державна служба, державні службовці, організація віддаленої роботи, COVID-19, управління персоналом.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Відповідно до статті 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» з метою запобігання поширенню на території України го-

строї респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (далі – COVID-19), з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 року Кабінет Міністрів України 11 березня Кабінет Міністрів України установив з 12 березня 2020 року на всій території України карантин.

З огляду на це, виникла необхідність збереження сталості та якості функціонування державних органів. Для запровадження практики віддаленої роботи було внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 року № 39-20, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 року за № 277/34560). Відтак, державні службовці отримали можливість виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку із коронавірусом COVID-19 значна кількість державних службовців перейшла на віддалений або комбінований режим роботи. Практика віддаленої роботи на державній службі, хоч і не була масовою, але існувала в інших країнах до впровадження карантину, наприклад у Великобританії, Польщі, Ірландії. В умовах карантину, задля збереження сталості та якості функціонування державних органів, виникла необхідність масового та несподіваного переведення державних службовців на віддалену роботу. Під час пандемії більшість країн переглянули або розробили нормативно-правове регулювання віддаленої роботи на державній службі, інші методологічні та інструктивні матеріали.

Для України можливість віддаленої роботи на державній службі стала однією з інновацій. Для запровадження практики віддаленої роботи було внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 року № 39-20, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 року за № 277/34560) [1]. Відтак, державні службовці отримали можливість виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу.

Перехід на віддалену роботи посприяв суттєвим змінам в організації роботи, змусив змінити звичні засоби спілкування, переглянути підходи до керівництва та управління ефективністю. Відповідно трансформувалася культура комунікації та взаємодії на державній службі. Багатьом працівникам довелося в короткі терміни освоїти нові професійні знання, утримати або сформувати сприятливий соціально-психологічний клімат в колективах. Розпочався масовий процес адаптації до нових умов роботи.

Особливості організації віддаленої роботи, взаємодії та професійного розвитку, зокрема під час пандемії, відображено у наукових працях таких дослідників: С. Ахуджа, О. Бондаренко, Л. Васюренко, П. Каур, В. Кривошеєва, Т. Мірза, С. Муталіб, С. Невмержицька, К. Павлова, С. Панда, О. Петяк, С. Рудакова, А. Руденко, Т. Тардаскіна, М. Хасан, Н. Ханецька, М. Хусейн, С. Шафіє, Л. Щетініна та інші.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання)** – проаналізувати практику організації віддаленої роботи у державних органах та визначити основні аспекти, що впливають на процес організації віддаленої роботи, позитивні та негативні впливи на державних службовців та державний орган, а також готовність системи державного управління до впровадження нових умов роботи для забезпечення сталої, безперебійної роботи державних органів в умовах карантину.

Основним завданням цього дослідження є збір інформації щодо стану впровадження режиму віддаленої роботи в державних органах та надання первинних інсайтів заінтересованим сторонам – керівникам державних органів, структурних підрозділів, їх працівникам, службам управління персоналом, державним органам та іншим сторонам.

Отримані за результатами дослідження висновки та рекомендації пропонується використовувати при підготовці необхідних заходів щодо організації роботи у віддаленому режимі та подальших дослідженнях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У рамках дослідження опрацьовано відповіді на відкрите запитання: «З якими труд-

нощами Ви стикаєтеся працюючи віддалено?». Аналіз генеральної сукупності відповідей і тверджень респондентів на відкрите запитання дозволив виділити вибірково сукупність відповідей, які згруповано за 8 напрямками (рис. 1). Представимо основні положення за цими напрямками.



**Рис.1.** Проблеми, з якими стикаються державні службовців в умовах віддаленої роботи.

**1. Організація роботи у структурному підрозділі та/або державному органі.** На думку респондентів, які надали відповідь на відкрите запитання, у більшості випадків рівень організації віддаленої роботи у структурному підрозділі та/або державному органі недостатній чи низький з огляду на наступні чинники.

#### **1. Організаційний.**

Державними службовцями зазначено про формальний підхід до організації віддаленої роботи, що обумовлено відсутністю загальної нормативно-правової бази та локальних нормативних рішень державного органу щодо дистанційної роботи. Ухвалені рішення не достатні чи виконуються не в повному обсязі. Також зазначено про

відсутність планування, контролю, методичної допомоги зі сторони центральних органів виконавчої влади щодо підпорядкованих установ та організацій.

Недостатньо відпрацьовано або не запроваджено механізми оперативного підписання документів у керівництва та співвиконавців. Наприклад, система електронного документообігу потребує паперового підтвердження. Присутня практика, коли керівник не підписує електронний документ поки не буде паперовий екземпляр із візами. Витрачається тривалий час на візування і погодження наказів, у зв'язку з обмеженням здійснювати контроль і нагляд у рамках повноважень державного органу.

Виявлено, що окремі структурні підрозділи (наприклад, юридичні служби) відмовляються опрацьовувати та правити внутрішні документи, підготовлені іншими структурними підрозділами, в електронному вигляді. Через це працівники, що працюють віддалено, змушені їздити на роботу, тобто не дотримуватися режиму віддаленої роботи. Відсутній алгоритм погодження рішень у разі відсутності керівників інших структурних підрозділів.

Через неналежний рівень організації віддаленої роботи частина опитуваних зазначили, що припинили виконувати свої посадові обов'язки і робота не здійснюється.

## *2. Управлінський.*

В цілому, більшість респондентів відповіли, що у керівників вищого та середнього рівнів відсутні або недостатній рівень знань, умінь і навичок для організації віддаленої роботи. Наявне нерозуміння важливості вироблення нових підходів щодо планування, моніторингу, контролю та методичної підтримки працівників та роботи структурних підрозділів.

Розподіл посадових обов'язків і робоче навантаження (обсяг роботи) на працівників, що працюють дистанційно, здійснюється нерівномірно без дотримання пропорційності та врахування їх професійних компетентностей, покладання надмірної відповідальності та невластивного функціоналу на працівників. Наявні випадки відсутності планування та розподілу обов'язків між працівниками

структурних підрозділів державних органів. В окремих випадках керівництво не делегує виконання посадових обов'язків спеціалістам, або доручаються завдання, що не входять до функціональних обов'язків, та не стосуються роботи структурного підрозділу.

Дослідження дозволяє припустити наявність внутрішнього конфлікту між керівництвом та підпорядкованими працівниками через відсутність довіри, нерозуміння дій та мотивів один одного.

З боку керівників наголошено на неможливості контролювати ефективність та якість виконання підлеглими поставлених завдань.

Водночас з боку підпорядкованих працівників зазначено про нерозуміння моделі дистанційної роботи, невміння менеджменту керувати працівниками віддалено. На їх думку, це призводить до виникнення стресових ситуацій, незважаючи на те, що робота виконана вчасно і якісно.

Також наявні випадки запровадження надмірної кількості звітів щодо виконаної віддаленої роботи у зв'язку з цим можна зробити припущення про відсутність дієвої системи моніторингу та контролю виконання завдань.

На думку респондентів, наявні труднощі в організації роботи та контролю за виконанням завдань призводять до погіршення якості та виконавської дисципліни.

### *3. Цифрової грамотності.*

У значній кількості відповідей наголошено на недостатньому рівні цифрової грамотності колег і співробітників, володіння ними сучасними методами комунікації або обміну інформацією з використанням ІТ рішень.

### *4. Комунікативний.*

Респондентами відзначено відсутність роз'яснення та методичної підтримки з боку керівництва щодо віддаленої роботи. Несвоєчасне забезпечення підпорядкованих працівників необхідною для роботи інформацією. Відсутність інформації у працівників щодо того, хто чим займається.

Також зазначено, що не налагоджена оперативна взаємодія у межах підрозділу, з керівництвом, з працівниками інших структурних підрозділів.

Окремої уваги заслуговує твердження щодо небажання та невміння відділу управління персоналом працювати із застосуванням засобів сучасних технологій та співпрацювати з колегами з інших відділів.

Загалом комунікація віддаленої роботи серед працівників і між структурними підрозділами недооцінена та негативно впливає на перебіг роботи та якість результатів.

#### *5. Понаднормова робота.*

Більшість відповідей респондентів містить твердження про ненормований робочий день через відсутність чіткої організації робочого часу. Відсутність чи недостатнє планування призводить до того, що обсяги виконання робіт структурного підрозділу перевищують 8 годин робочого часу. Наявні випадки, коли безпосередній керівник ставить завдання після закінчення робочого часу, у вихідні чи святкові дні.

#### *6. Демотивація.*

Виявлено випадки низького рівня мотивації працівників, який, зокрема, пов'язаний з практикою зменшення заробітної плати тим, хто працює у дистанційному режимі. При цьому зазначено на збільшенні обсягу завдань, що виконуються дистанційно. Відмічено, що деякі працівники вважають, що у них відпустка.

**2. Внутрішня комунікація та зворотний зв'язок.** Більшістю респондентів, якими надано відповідь на відкрите запитання, наголошено на дефіциті комунікації з керівництвом та колегами, нестачі зворотного зв'язку від вищого керівництва. Також відмічено низьку оцінку стану міжособистісних відносин та командного духу в колективах.

Виникають труднощі у встановленні оперативного зв'язку з працівниками інших структурних підрозділів, а координація з деякими структурними підрозділами відбувається через посередників.

Частина респондентів зазначили про відсутність можливості обговорити, висловити та почути позицію колег щодо напрацьованих документів.

Також наголошено на тому, що важко проводити обговорення великих стратегічних документів, виконавцями яких є кілька структурних підрозділів.

За результатами аналізу виявлено недостатній рівень комунікації, співпраці та зворотного зв'язку в державних органах, їх структурних підрозділах.

**3. Зовнішня комунікація.** Чимало респондентів відзначали, що мають складнощі у встановленні оперативного зв'язку з працівниками інших державних органів і стейкхолдерами. Витрачається багато зусиль та робочого часу на пошук необхідного працівника, зокрема, через відсутність актуальних списків номерів телефонів та електронної пошти працівників. Також зазначено, що не всі колеги налаштували робочу електронну пошту вдома.

Виникають труднощі в отриманні своєчасної інформації від працівників інших державних органів для оперативного виконання поставлених завдань.

Крім того, респондентами наголошено, що не можливо зв'язатися з виконавцями листів, оскільки вони вказують робочий номер телефону для зв'язку, хоча самі працюють за межами адміністративної будівлі.

**4. Самоорганізація та баланс між роботою та особистим життям.**

Серед труднощів, з якими стикаються респонденти, працюючи віддалено, встановлено дисбаланс робочого часу та часу відпочинку, а також самоорганізація в роботі.

Для прикладу відібрано найбільш репрезентативні відповіді на відкрите питання, що були надані респондентами: «Важко зосередитися на одній справі», «Труднощі з облаштуванням робочого місця вдома», «Відсутність вдома всіх необхідних робочих матеріалів», «Труднощі зі складанням покрокових списків щоденної роботи», «Складно віднайти баланс між робочим часом та часом відпочинку», «Зникають рамки між робочим часом та особистим життям», «Робота стає безперервною», «Якщо раніше ми з колегами після 22:00 листувалися тільки в екстрених випадках, то зараз такі повідомлення стають нормою, що спричиняє дискомфорт», «Робота з 8:00 до 23:00».

Значна частина респондентів зазначила, що їм складно поєднувати виконання віддаленої роботи та одночасного



дистанційного навчання дитини, виконання щоденних буденних справ, працювати, коли вдома дитина дошкільного віку та вся сім'я.

Можна зробити логічне припущення, що віддалена робота без належної підготовки (зокрема, навчання, методичного супроводу) та підтримки з боку керівництва, колег і сім'ї негативно впливає на продуктивність працівників через втрату відчуття «реального» часу.

**5. Психологічні чинники.** Більшість респондентів, які надали відповідь на відкрите питання, наголосили на наступних тривожних проявах:

- ✓ відчуття соціальної та інформаційної ізоляції;
- ✓ відсутність мотивації;
- ✓ складність концентруватися на поставлених завданнях, відволікання;
- ✓ стрес та напруга через безперервну роботу та неможливість чітко організувати свій робочий день та особистий час;
- ✓ переживання та сум щодо відсутності очного спілкування з колегами, дискомфорт у комунікації через відсутність можливості спостерігати за невербальною поведінкою;
- ✓ втрата деяких каналів сприйняття та передачі інформації, часткова втрата емпатії.

Результати аналізу відповідей підтверджують важливість очного спілкування. Водночас аналіз інших пунктів цього розділу дозволяє стверджувати, що завчасна належна підготовка (самостійне чи спільне з колегами опанування принципів, інструментів і методів віддаленої роботи) та підтримка «здорової» онлайн-комунікації дозволяє попередити виникнення чи подолати негативні наслідки та психоемоційні стани під час роботи на відстані та у період самоізоляції.

**6. Технічні труднощі та доступи.** Більшість респондентів висловили твердження та навели приклади наявних технічних труднощів, відсутності налаштувань, доступів і збоїв у роботі на відстані.

Неодноразово зазначалося про відсутність налагодженої системи електронного документообігу та збоїв в його роботі. Серед

респондентів переважає твердження про непоодинокі випадки, коли відповідними структурними підрозділами не проведено налаштування віддалених робочих місць працівників, не забезпечено комп'ютерною технікою та доступами, наприклад, до робочої електронної пошти, спеціалізованого програмного забезпечення.

Зокрема, твердження респондентів стосуються відсутності електронного документообігу у багатьох державних органах. У деяких державних органах, в яких налагоджено електронний документообіг, продовжується використання великого обсягу паперових документів (наприклад, попереднє візування у паперовому вигляді тощо).

Крім того наголошено на труднощах із погодженням нормативно-правових актів (пояснювальні записки, аркуші погодження, порівняльні таблиці) за допомогою системи електронного документообігу. Проблема полягає у недосконалісті системи електронного документообігу (наприклад, підпис керівника державного органу має стояти на всіх документах, а система дозволяє підписувати тільки один основний документ, без додатків, де є порівняльна таблиця і т. ін.).

Виявлено, що працівникам, робота яких пов'язана з наданням адміністративних послуг, надходять постійні скарги від громадян, які не можуть отримувати оригінали документів, у зв'язку із відсутністю можливості фізично передати їх до ЦНАП.

Окремими респондентами відзначено невміння більшості працівників користуватися сучасними засобами роботи з електронними документами та відсутність у колег навичок онлайн-спілкування.

Як приклад, наводиться цитата респондента: «Я керівник середньої ланки, мені важко організувати роботу і контролювати виконання завдань, оскільки мої підлеглі не завжди володіють потрібними навичками онлайн-спілкування, виконання більшості завдань беру на себе». Також наголошено на потребі у налаштуванні віддаленого доступу до баз даних та інформації, які є на робочому комп'ютері або локальній мережі, повільному та нестійкому Інтернет з'єднанні.

Загалом аналіз отриманих відповідей респондентів дозволяє зробити припущення щодо відсутності єдиних підходів, стандартів і механізмів забезпечення працівників, які працюють віддалено, необхідним комп'ютерним обладнанням і програмним забезпеченням.

**7. Необхідність перебування на робочому місці в межах адміністративної будівлі.** Аналіз відповідей респондентів на відкрите питання виявив обставини, за умови настання яких працівники, які працюють на відстані, зазнають труднощів оскільки потребують фізичного доступу до інших працівників, приміщень, документів, інформації (даних), які знаходяться в межах адміністративної будівлі державного органу.

Наприклад, необхідність доступу до документів, які зберігаються в архіві державного органу, документів із обмеженим доступом, інших документів, які потрібні в поточній роботі, базами даних та персональних даних, матеріально-технічної бази. Також це стосується можливості використання програмного забезпечення, яке доступно (встановлено) тільки на робочому комп'ютері.

Крім того, наявні види документів, які готуються виключно в паперовому вигляді. Наприклад, листування з деякими органами, громадянами у паперовому вигляді, оскільки в окремих випадках для надання відповіді необхідно проставляти не електронний, а фізичний підпис. Зазначена вимога передбачена законодавством.

**8. Негативне ставлення до віддаленої роботи (опір змінам).** Загалом в опозиції до впровадження віддаленої роботи виявлено незначну кількість респондентів. Зазначена опозиція розглядається як очікуваний і прогнозований опір змінам через труднощі, які створюють необхідність виходити працівникам із зони комфорту. Респондентами наголошено на окремих випадках неготовності вищого керівництва державного органу, керівництва середньої ланки та працівників до віддаленої роботи.

Серед варіантів відповідей слід виділити такі цитати респондентів: «керівник органу не погодив віддалену роботу», «керівництво не дозволяє працювати віддалено та відноситься до цього скептично, хоча посадові обов'язки можна виконувати дистанційно», «працівників у колективі, що працюють віддалено

вважають зрадниками», «присутнє нерозуміння керівництвом нових технологічних можливостей віддаленої роботи», «ніхто не хоче користуватися новітніми технологіями комунікації», «небажання та невміння адміністрації та деяких колег, що працюють в установі, працювати у дистанційному режимі».

Окремої уваги потребує таке твердження респондента: «можливість працювати дистанційно приходиться випрошувати і сприймається як величезна послуга, за яку ще прийдеться віддячити». Поряд із цим, як зазначено у відповідях респондентів, в державних органах наявна практика зменшення заробітної плати тим, хто працює віддалено. Крім того, негативно впливає на сприйняття віддаленої роботи відсутність дій з боку державного органу щодо організації переведення (логістика) працівників до місця роботи в межах адміністративної будівлі державного органу.

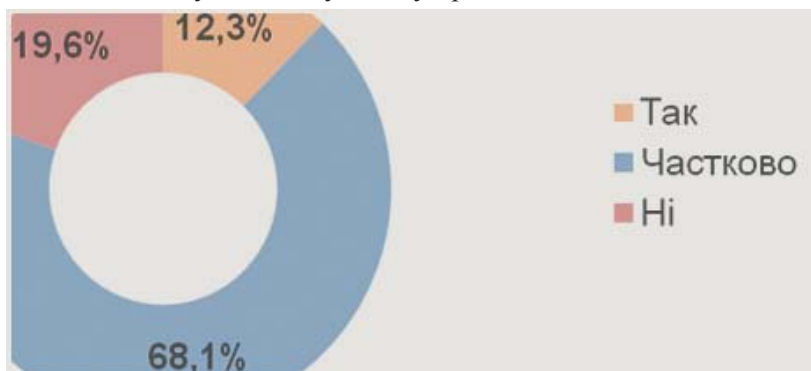
На основі проведеного аналізу, не можна провести чіткої межі між керівниками та підпорядкованими працівниками, водночас можна зробити припущення, що не всі працівники державного органу перебувають в опозиції до запровадження віддаленої роботи на період дії карантину та в перспективі на постійній основі як окремого виду проходження державної служби.

За результатами проведеного аналізу можна говорити про певні перспективи віддаленої роботи. Так, більшість опитаних державних службовців (68,1 %) надалі хотіли б поєднувати віддалену роботу з очною, 19,6 % – не хотіли б працювати віддалено та 12,3 % – хотіли б перейти на віддалений режим роботи (рис. 2).

У контексті проведеного дослідження проводився аналіз намірів державних службовців продовжувати працювати віддалено. Так, хотіли б і надалі працювати віддалено серед працівників, які працюють зараз віддалено 86,5 % та тих, що працюють віддалено та час від часу відвідують робоче місце відповідно до графіку чергувань 92,8 %. Серед тих, хто працює у штатному режимі таких показник є дещо нижчим, хоча також вагомим та становить 66,4 %.

Встановлено кореляційні зв'язки ( $p \leq 0,01$ ) між тим як оцінює респондент ефективність, якість та виконавську дисципліну структурного підрозділу чи державного органу та його бажанням

в подальшому працювати віддалено: чим вище державні службовці оцінюють ефективність, якість та виконавську дисципліну, тим більше вони хочуть в майбутньому працювати віддалено.

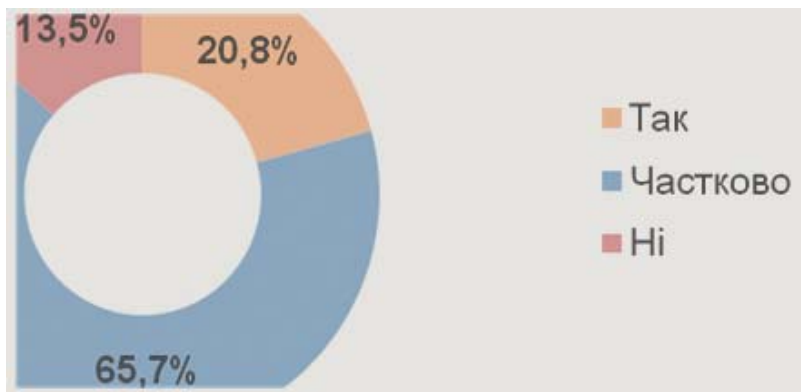


**Рис. 2.** Чи хотіли б Ви у майбутньому продовжувати працювати віддалено?

З'ясовано, що чим більше способів організації віддаленої роботи застосовується при роботі віддалено, тим більше державні службовці і надалі хотіли б продовжувати працювати віддалено ( $p \leq 0,01$ ). Також визначено ( $p \leq 0,01$ ), що державні службовці прагнуть більше працювати віддалено за умови застосування таких засобів телекомунікаційного зв'язку: Telegram, WhatsApp, Slack, Trello, Skype, Zoom, Meet, Google Docs, система електронного документообігу та телефон.

Респонденти зазначили, що якщо б рішення залежало від них, то 65,7 % дозволили б працівникам свого структурного підрозділу перейти на частково віддалену роботу (поєднувати віддалену роботу з очною), 20,8 % – дозволили б повністю перейти на віддалений режим роботи та 13,5 % – не дозволили б (рис. 3).

Встановлено лінійну тенденцію між віком працівника та його рішенням щодо ймовірності роботи підпорядкованих працівників у віддаленому режимі. З'ясовано, що чим старший працівник, тим більша ймовірність, що вони б не дозволили працівникам їхнього структурного підрозділу перейти на віддалену роботу ( $N=6,907$ ).



**Рис. 3.** Якби рішення залежало від Вас, то чи дозволили б Ви працівникам свого структурного підрозділу перейти на роботу дистанційно?

З отриманих результатів можна констатувати, що більшість державних службовців, якщо б рішення залежало від них, дозволили б працівникам свого структурного підрозділу працювати віддалено (повністю або частково), зокрема: 95,7 % – працівників, що працюють віддалено, а робоче місце відвідують відповідно до графіку чергувань; 90,2 % – працівників, що працюють віддалено; 76,8 % – працівників, що працюють в штатному режимі; 75,7 % – працівників, що не працюють (перебувають на лікарняному / довготривалій відпустці).

Резюмуючи усе вищевикладене, можемо констатувати такі результати проведеного дослідження:

1. В умовах карантину більшість державних службовців почали працювати віддалено (60,3 %, з яких 31,3 % – перейшли на виключно віддалений режим та 29 % – працюють з дому, а робоче місце відвідують відповідно до графіку чергувань).

Чим вищий рівень державного органу, тим більша кількість державних службовців працюють віддалено. Наприклад, якщо віддалено в державних органах першого рівня в умовах карантину працює 81,8 % державних службовців, то у державних органах

п'ятого рівня всього 41,8 %, що є вдвоє менше. Скоріше за все це пов'язано з технічними можливостями та більшою гнучкістю можливостей у прийнятті рішень в державних органах вищого рівня.

2. Найбільш поширеними способами організації віддаленої роботи визначено обмін електронними документами між працівниками (79,1 %), індивідуальне телефонне спілкування (63,5 %), обмін повідомленнями шляхом застосування засобів телекомунікаційного зв'язку (62,6 %) та листування (надсилання службової кореспонденції) шляхом застосування засобів телекомунікаційного зв'язку (60,3 %).

Крім того в державних органах вищих рівнів поширеними є спільна робота над документами, здійснення планування та контролю завдань структурного підрозділу онлайн, здійснення постановки щоденних завдань структурного підрозділу онлайн. Тоді як серед працівників державних органів нижчого рівня щодо використання таких способів роботи зазначило менше ніж 26 %.

3. Найпоширенішою формою роз'яснювальної роботи в державних органах щодо організації роботи у віддаленому режимі є надання усних роз'яснень (58,3 %).

4. Серед засобів телекомунікаційного зв'язку для комунікації всередині структурного підрозділу більша половина державних службовців застосовує телефон (77,6 %), Viber (70,2 %), електронну пошту: робочу (66,9 %) та особисту (51,3 %).

Для комунікації з працівниками інших структурних підрозділів державного органу державні службовці переважно застосовують такі засоби телекомунікаційного зв'язку, як телефон (73,7 %), електронну робочу пошту (72,8 %) та Viber (54,9 %).

Чоловіки більше, ніж жінки схильні застосовувати для комунікації в межах структурного підрозділу Telegram, Cisco Webex та Google Docs. В межах комунікації з працівниками інших структурних підрозділів державного органу чоловіки більше схильні застосовувати Telegram, WhatsApp та Cisco Webex, а жінки більше Viber та Facebook.

Працівники категорії «Б» схильні більше застосовувати різноманітні сучасні засоби телекомунікаційного зв'язку, ніж

працівники категорії «Б» (зокрема, такі як Viber, WhatsApp, Telegram, Zoom, Cisco Webex).

Працівники старшого віку надають перевагу Viber, а молодшого більше схильні застосовувати Telegram, WhatsApp, Slack, Trello, Zoom, Meet та Google Docs.

5. За результатами порівняння застосування засобів телекомунікаційного зв'язку між працівниками що працюють у штатному режимі та віддалено не встановлено суттєвих відмінностей. При роботі віддалено суттєво зростає відсоток застосування особистої електронної пошти, системи електронного документообігу та Viber. Водночас відсоток застосування засобів дистанційної організації роботи (Trello, Slack), організації онлайн-нарад (Skype, Zoom, Meet, Cisco Webex) залишаються критично низькими та свідчать про недостатньо налагоджену роботу структурних підрозділів державних органів в умовах карантину.

6. На всіх рівнях державних органів для взаємодії у межах структурного підрозділу більшість працівників застосовує телефон, робочу електронну пошту та особисту (окрім п'ятого рівня). У представників першого рівня найбільшим попитом серед месенджерів користується Telegram, а у представників інших рівнів державних органів Viber. Система електронного документообігу частіше застосовується на першому – третьому рівнях. Це може бути пов'язано з відсутністю такої системи у більшості державних органів четвертого та п'ятого рівнів.

7. Більшість державних службовців перебувають у постійному контакті з колегами (77,6 %) та отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи (61,6 %). Водночас частина респондентів відчують деяку ізоляцію від колективу, працюючи віддалено.

Чоловіки менше отримують зворотний зв'язок щодо виконаної віддалено роботи, ніж жінки. Працівники категорії «Б» та працівники з більшим стажем роботи також менше отримують зворотний зв'язок. Чим більший у працівника стаж роботи на займаній посаді, тим менше він вважає, що перебуває у постійному контакті з колегами структурного підрозділу та керівником



8. Більшість державних службовців (64,1 %) вважають, що у їхньому структурному підрозділі здійснюється систематичне планування роботи та контроль за виконавською дисципліною працівників, що працюють віддалено, а також вважають, що мають всі матеріали (56,2 %) та технічне обладнання (61,9 %) для виконання роботи віддалено.

Жінки більше, ніж чоловіки згодні з твердженнями, що у них ведеться планування та контроль за роботою у віддаленому режимі, а також, що вони отримують всю необхідну від служби управління інформацію щодо роботи віддалено.

Працівники категорії «Б» менше схильні вважати, ніж працівники категорії «В», що отримують достатній обсяг інформації від керівництва про те, що відбувається всередині державного органу, а також, що мають всі необхідні матеріали для виконання своєї роботи у віддаленому режимі.

9. Виявлено, що більше як половині державних службовців комфортно виконувати свої посадові обов'язки віддалено (55,9 %) та їм вдається знаходити баланс між роботою у віддаленому режимі та особистим життям (54 %)

Працівники категорії «В», порівняно з працівниками категорії «Б», більше схильні зазначати про те, що після переходу на віддалений режим рівень їхньої мотивації підвищився, робота у віддаленому режимі стимулює їх розвиватися та навчатись, а також їм вдається знаходити баланс між роботою у віддаленому режимі та особистим життям.

Робота у віддаленому режимі найбільше стимулює розвиватися і навчатися працівників вікових категорій до 25 років та від 55 років, крім того працівникам зазначених вікових категорій краще вдається знаходити баланс між роботою та особистим життям.

Чим старший за віком працівник та чим більший у нього стаж, тим менш комфортно йому виконувати посадові обов'язки віддалено.

10. Встановлено вплив частоти застосування засобів телекомунікаційного зв'язку на оцінку респондентами особливостей комунікації, організації роботи та самоорганізацію. Тобто збільшення частоти застосування різноманітних засобів телекомунікаційного

зв'язку, таких як електронна пошта, месенджери, засобів відеозв'язку, планування роботи, системи електронного документообігу суттєво підвищують позитивне сприйняття та оцінку державними службовцями віддаленої роботи, допомагають перебувати у контакті з колегами та оперативно реагувати на нові виклики.

11. Під час роботи у віддаленому режимі працівники стикаються з рядом труднощів, які ми згрупували за 8 напрямками:

- організація роботи у структурному підрозділі та/або державному органі – включає труднощі пов'язані з відсутністю єдиного механізму налагодження віддаленої роботи на державному рівні, організацією роботи у віддаленому режимі у структурному підрозділі, прийняттям рішень, недостатнім рівнем знань керівників та підпорядкованих працівників для забезпечення якісної та ефективної роботи у віддаленому режимі, відсутністю налагодженої оперативної взаємодії, понаднормовою роботою, демотивацією.

- внутрішня комунікація та зворотний зв'язок – дефіцит комунікації з керівництвом та колегами, нестача зворотного зв'язку від вищого керівництва, негативна оцінка міжособистісних відносин та командного духу в колективах.

- зовнішня комунікація – складнощі у встановленні оперативного та своєчасного зв'язку з працівниками інших державних органів і стейкхолдерами.

- самоорганізація та баланс між роботою та особистим життям - дисбаланс робочого часу та часу відпочинку, труднощі у самоорганізації, організації та розподілі часу на роботу та сім'ю.

- психологічні чинники – відчуття соціальної та інформаційної ізоляції, відсутність мотивації, складність концентруватися, стрес та напруга, переживання ізолюваності, відсутності живого спілкування.

- технічні труднощі та доступи - відсутність налаштувань, доступів і збоїв у роботі на відстані, відсутність програмного забезпечення, низька якість інтернет-з'єднання, відсутність або проблеми з роботою у системі електронного документообігу тощо.

- необхідність перебування на робочому місці в межах адміністративної будівлі – зазначено обставини, за умови настання

яких працівники, які працюють на відстані, зазнають труднощів оскільки потребують фізичного доступу до інших працівників, приміщень, документів, інформації (даних), які знаходяться в межах адміністративної будівлі державного органу.

- негативне ставлення до віддаленої роботи (опір змінам) – складно працювати віддалено через негативне ставлення колег до роботи на відстані та їх небажання змінювати стиль роботи.

12. Більшість державних службовців (> 70 %) вважають, що рівень ефективності, якості та виконавської дисципліни їхнього структурного підрозділу та державного органу з часу переходу на віддалений режим загалом не змінився.

При цьому працівники категорії «В» порівняно з працівниками категорії «Б» оцінюють ефективність роботи та виконавську дисципліну загалом вище та більше схильні вважати, що такі показники покращилися. Жінки оцінюють якість роботи та виконавську дисципліну свого структурного підрозділу з часу переходу на віддалену роботу вище, ніж чоловіки. Щодо порівняння за віком, то старші працівники більше схильні вважати, що ефективність роботи структурного підрозділу з часу переходу на віддалений режим погіршилася.

13. Застосування окремих засобів телекомунікаційного зв'язку підвищує ефективність, якість та виконавську дисципліну структурного підрозділу та державного органу.

Зокрема, ефективності роботи сприяє застосування Telegram, WhatsApp, Trello, Skype, Zoom, Google Docs, системи електронного документообігу, якості – Telegram, WhatsApp, Slack, Zoom, Meet, виконавській дисципліні – Viber, Trello.

Також, чим більше застосовано офіційні письмові роз'яснення, як форму роз'яснювальної роботи щодо організації роботи у віддаленому режимі, тим вище державні службовці оцінюють ефективність, якість та виконавську дисципліну у своєму державному органі.

14. Більше половина респондентів вважають, що на рівні їхнього структурного підрозділу (64,7 %) та на рівні їхнього державного органу (50,8 %) достатньо вжито заходів для організації роботи у

віддаленому режимі. Водночас більшість (56,4 %) вважають, що на рівні держави таких заходів вжито недостатньо.

15. Більшість опитаних державних службовців (68,1 %) надалі хотіли б поєднувати віддалену роботу з очною, 19,6 % – не хотіли б працювати віддалено та 12,3 % – хотіли б перейти на віддалений режим роботи.

Серед працівників, які працюють зараз віддалено 86,5 % та тих, що працюють віддалено, а робоче місце відвідують відповідно до графіку чергувань, хотіли б і надалі працювати віддалено 92,8 %. Серед тих, хто працює у штатному режимі – 66,4 %.

Отже, практика віддаленої роботи може стати ефективним інструментом, де в плюсі будуть, як державні службовці так і державна служба зокрема. Для цього потрібно знайти правильний підхід до організації віддаленої роботи та врегулювати це питання на законодавчому рівні.

Наразі HR зазнає серйозних і глибинних змін. HR тренди зададуть нові підходи до підвищення ефективності: перехід на віртуальні робочі місця і гнучка зайнятість, використання і розвиток digital простору, автоматизація і цифровізація у всіх сферах управління персоналом, розвиток організаційних соціальних мереж, онлайн навчання у будь-якому місці та у будь-який час, персональний підхід тощо. Все це формуватиме подальші уявлення про розвиток сфери управління персоналом на державній службі.

У сучасних умовах гнучкі форми зайнятості підвищать спроможність державних органів та якість життя державних службовців, а технології спільної роботи допоможуть успішно втілювати їх у життя. Однак практика віддаленої роботи може стати ефективним інструментом лише в тому випадку, якщо вона буде поширюватися на весь державний орган, а не на категорію «обраних осіб». На жаль, багато керівників виявилися не готовими до керівництва на віддалі.

Водночас варто пам'ятати, що віддалена робота без належної підготовки (зокрема, навчання, методичного супроводу) та підтримки з боку керівництва, колег і сім'ї негативно впливає на продуктивність працівників.

Відтак цьогорічній кейс з карантинном підштовхує нас до вирішення проблем, про які ми завжди знали, але вважали за краще ігнорувати. Дистанційна (віддалена) робота в тій чи іншій мірі була завжди, проте через появу COVID-19 значно прискорилось її визнання та з'явилася необхідність у забезпеченні організації переходу на віддалену роботу у державних органах задля збереження сталості та якості їх функціонування в умовах карантину.

**Висновки.** Враховуючи зазначене вище можемо рекомендувати, що для організації ефективної та якісної роботи у віддаленому режимі в органах державної влади необхідно здійснити наступне.

#### **На рівні держави:**

1. Розробити централізований підхід до організації віддаленої роботи та врегулювати це питання на законодавчому рівні.

2. Забезпечити формування підзаконних рамок і стандартів організації роботи у віддаленому режимі на державній службі (наприклад, нормативно-правове регулювання, затвердження єдиних стандартів і процедур, централізоване методологічне забезпечення і навчання).

3. Провести автоматизацію і цифровізацію у сфері управління персоналом.

4. Покращити / забезпечити впровадження електронного документообігу в державних органах усіх рівнів.

5. Розробити та впровадити робочий механізм (методологічна, нормативна та/або законодавча рамка, а також ІТ інструменти) для налагодження комунікації у віддаленому режимі між державними органами та іншими заінтересованими особами, громадськістю шляхом здійснення переадресації дзвінків, повідомлень, листів, інших документів тощо.

6. Посилити інформаційну роз'яснювальну роботу серед державних органів щодо запроваджених на рівні державних заходів стосовно організації роботи у віддаленому режимі.

#### **На рівні державних органів:**

1. Прийняти в межах компетенції локальні нормативні рішення державного органу щодо організації роботи у віддаленому режимі.

2. Надати методичну допомогу щодо організації віддаленої

роботи зі сторони центральних органів виконавчої влади щодо підпорядкованих установ та організацій.

3. Передбачити матеріальні ресурси для переходу на віддалені робочі місця.

4. Створити умови для використання і розвитку digital простору та технологій спільної роботи, розвитку організаційних соціальних мереж.

5. Забезпечити навчання керівників щодо організації роботи та керівництва на відстані.

6. Організувати навчання державних службовців щодо застосування у роботі сучасних засобів телекомунікаційного зв'язку.

7. Врегулювати питання створення доступної бази контактів (телефонів, електронних пошт), які не є персональними даними (наприклад, через переадресацію чи контакт центр) та розмістити її на офіційному веб-сайті державного органу.

8. Налагодити оперативну комунікацію всередині державного органу шляхом застосування сучасних засобів телекомунікаційного зв'язку.

9. Запровадити щотижневі онлайн-наради з керівниками структурних підрозділів.

10. Проводити службами управління персоналом державних органів роз'яснювальну роботу серед працівників щодо організації віддаленої роботи.

11. Забезпечити технічну підтримку працівників при переході на віддалену роботу (доступи до необхідних програм, за можливості видача робочих ноутбуків, встановлення системи електронного документообігу на особистий комп'ютер, налаштування доступу до робочої електронної пошти тощо).

12. Розширити спектр застосування засобів телекомунікаційного зв'язку для комунікації та взаємодії всередині державного органу.

13. Налагодити механізм оперативного опрацювання та погодження проектів документів у керівництва та співвиконавців в електронному вигляді.

14. Визначити критичні функції, виконання яких потребує обов'язкового перебування працівника у межах адміністративної

будівлі постійно або відповідно до графіку чергувань.

15. Забезпечити з боку керівників державних органів підтримку переходу на віддалену роботу їх працівників.

**На рівні структурних підрозділів:**

1. Забезпечити керівниками структурних підрозділів організацію, планування та контроль роботи у віддаленому режимі (зокрема, проводити онлайн-наради, здійснювати щоденну постановку завдань онлайн, розробити механізм контролю тощо).

2. Забезпечити надання керівниками методичної підтримки підпорядкованим працівникам щодо роботи у віддаленому режимі.

3. Здійснити рівномірний розподіл навантаження на працівників, які працюють у віддаленому режимі.

4. Оперативно надавати та отримувати зворотний зв'язок щодо виконаної роботи.

5. Застосовувати сучасні засоби телекомунікаційного зв'язку, зокрема, щодо дистанційної організації роботи (наприклад, Trello, Slack), організації онлайн-нарад (наприклад, Skype, Zoom, Meet, Cisco Webex), оперативної комунікації (наприклад, Viber, Trello, WhatsApp).

6. Запровадити спільну роботу над документами онлайн шляхом застосування, наприклад, GoogleDocs.

7. Окреслити рамки робочого часу та визначити правила електронної комунікації.

**На рівні окремих працівників:**

1. Розвивати особисту відповідальність за свій внесок у загальних результат роботи структурного підрозділу / державного органу.

2. Здійснити організацію робочого місця вдома.

3. Бути на зв'язку у робочий час, підтримувати та ініціювати комунікацію з колегами.

4. Планувати свій робочий час та час відпочинку.

5. Займатися самоосвітою, зокрема розвивати власну цифрову грамотність.

**Стаття надійшла до редакції: 05.01.21**





## References

1. Nakaz NADS Pro vnesennia zmin do Typovykh pravyl vnutrishnoho sluzhbovoho rozporiadku: vid 13 bereznia 2020 roku No 39-20, zareiestrovanyi v Ministerstvi yustytzii Ukrainy 16 bereznia 2020 roku za No 277/34560 [NAPS Order on Amendments to the Standard Rules of Internal Procedure: dated March 13, 2020 No 39-20, registered with the Ministry of Justice of Ukraine on March 16, 2020 for No 277/34560]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20> [in Ukrainian].
2. Ahuja, S. & Kaur, P. & Panda, S.N. (2019). Identification of Influencing Factors for Enhancing Online Learning Usage Model: Evidence from an Indian University. *International Journal of Education and Management Engineering (IJEME)*, (Vol. 9), 2, (pp. 15-24) [in English].
3. Bondarenko, O.M. & Rishko, Yu.I. & Tardaskina, T.M. (2018). Perevahy viddalenoї roboty yak efektyvnoї formy zainiatosti personalu v suchasnykh umovakh [Advantages of remote work as an effective form of staff employment in modern conditions]. *BY–BI*, 12 (491), (pp. 425-430) [in Ukrainian].
4. Kryvosheieva, V. & Vasiurenko, L. (2020). Motyvuiucha komponenta za dystantsiinoї formy zainiatosti personal [Motivating component in the remote form of employment]. *Ekonomika ta pravlinnia AP – Economics and Management AP*, 1, (pp. 93–100) [in Ukrainian].
5. Hassan, M.M. & Mirza, T. & Hussain, M.W. (2020). A Critical Review by Teachers on the Online Teaching-Learning during the COVID-19. *International Journal of Education and Management Engineering (IJEME)*, (Vol. 10), 5, 2, (pp. 17-27) [in English].
6. Hassan, M.M. & Mirza, T. & Hussain, M.W. (2020). Impact of COVID-19 Pandemic on the Human Behavior. *International Journal of Education and Management Engineering (IJEME)*, (Vol. 10), 5, (pp.35-61) [in English].
7. Shafiee, N.S.M. & Mutalib, S. (2020). Prediction of Mental Health Problems among Higher Education Student Using Machine Learning. *International Journal of Education and Management Engineering (IJEME)*, (Vol. 10), 6, (pp. 1-9) [in English].
8. Nevmerzhytska, S. (2020). *Perevahy ta problemy dystantsiinoї formy zainiatosti personalu, Aktualni problemy ekonomiky, obliku, finansiv i*

*prava: zbirnyk tez dopovidei mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Advantages and problems of the remote form of employment of the personnel, Actual problems of economy, the account, finances and the right: the collection of theses of reports of the international scientific and practical conference].* Poltava, Ch., 10, (pp. 32-35) [in Ukrainian].

9. Shchetinina, L. & Pavlova, K. & Rudakova, S. (2015). Osoblyvosti rozvytku korporatyvnoi kultury v umovakh viddalenooho rezhymu roboty [Peculiarities of corporate culture development in the conditions of remote work mode]. *Problemy ekonomiky – Problems of economy*, 3, (pp. 175–180) [in Ukrainian].

10. Rudenok, A. & Petiak, O. & Khanetska, N. (2020). Dystantsiina robota v umovakh karantynu ta samoizoliatsii v period pandemii COVID-19 [Remote work in the conditions of quarantine and self-isolation during the pandemic COVID-19]. *Psykhologhiia pratsi – Psychology of work*, 16, (pp. 204-208) [in Ukrainian].

11. Civil Service Employee Engagement Survey. COVID-19 Remote Working Report: Government of Ireland. (2020). [www.gov.ie](https://www.gov.ie). Retrieved from <https://www.gov.ie> [in English].

12. O’Kane, P. & Walton, S. & Ruwhiu, D. (2020). Remote Working during COVID19. New Zealand National Survey: Initial Report. [otago.ac.nz](https://otago.ac.nz). Retrieved from <https://otago.ac.nz> [in English].

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

**Алюшина Наталія Олександрівна:** Національне агентство України з питань державної служби: вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна.

**Nataliia Aliushyna:** National Agency of Ukraine on Civil Service: 15 Prorizna str., Kiev, 01601, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0003-1333-3800**

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

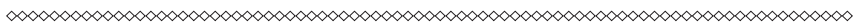
УДК 351.755.2:005.591.6](594.5)=111  
DOI: 10.34132/pard2021.11.02

**DESCRIBES HOW PUBLIC SERVICE INNOVATIONS  
ON POPULATION AND CIVIL REGISTRATION SERVICES  
IN EAST JAVA, INDONESIA**

***Asih Widi Lestari***, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Malang, East Java, Indonesia.

***Trimurti Ningtyas***, Institut Agama Islam Negeri (IAIN), Kediri, East Java, Indonesia.

***Firman Firdausi***, Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Malang, East Java, Indonesia.



*This article aims to describe the innovation of population services and public services in East Java Province by taking locations in two major cities in East Java Province. Try to identify and explain determine innovations in population services and civil registration in East Java by taking the focus of the object of two cities, namely Surabaya City and Malang City, East Java, Indonesia. The method used in this research is descriptive qualitative using three stages, namely observation, interview and documentation. Observations were made by observing the process of population services and civil registration in both cities, while interviews were conducted with officers and stakeholders related to population service innovations and civil registration. documentation is done by collecting data from supporting reports from the service of population and civil registration as well as literature related to the topic. The results have been found that the City of Surabaya and the City of Malang have made innovations in the management of population services and civil registration. The strategy used is almost the same, namely by facilitating services to the community, so that people get easy and fast services in the field of population and civil registration. There are five innovation criteria in population services, namely process innovation, method innovation, product innovation, conceptual innovation and technological innovation.*

**Key words :** *management public, innovation, population and civil registration services.*

**Introduction.** Administration in a broad sense is defined by Siagian (2008) the entire process of collaboration between two or more human beings to achieve predetermined goals based on certain rationalities. Public administration, according to Dimock, Dimock, and Fox in Keban (2008), is the production of goods and services that are designed to meet the needs of people. Public service (public service) is one of the manifestations of the function of the state apparatus as an expert in society, public service is intended for the welfare of society or citizens. Professional public service is public service characterized by accountability and responsibility from service providers (government officials). It cannot be denied that organizations must continue to change, along with changing environments and societies. Bureaucratic reform does not only change the organizational environment but also society, either as part of the people served or as public servants. (Ningtyas, et al, 2020). Improving public services is a form of long-term policy to create a true bureaucracy that is desired by the community. (Ningtyas, 2017). Basically, every society in a country is the main holder of the right to be served. Every human being basically needs service, it can be said that service cannot be separated from human life. People still expect quality public services from bureaucrats, even though these expectations are often not satisfied because empirically, the public services that have been provided thus far are still convoluted, slow, costly, and exhausting to people. Dissatisfaction with the services provided by the government can be seen from the complaints received by organizations for the services provided. Figure 1 below can be seen by the agencies with the most number of complaints during the 2016-2020 period.

In Figure 1 above, it can be seen that the local government ranks first with the most concerns by the public regarding the implementation of public services. Laing (in Purwanto, 2006) states that there are three characteristics that can define public services: First, public services are not just an effort to provide services but also an effort to provide broader social benefits based on justice. Second, public services place service

users more as citizens than as mere service users (customers). Third, users of more complex and multidimensional public services can be individuals, families, or communities. This fact requires the government to continue to improve its ability to provide better forms of service.

*Figure 1*



Reported Agency according to Public Complaints

*Source: 2016-2020 RI Ombudsman Annual Report*

The increase and demands that citizens want for effective and efficient and satisfying public services from government employees as public servants are increasingly popular. This occurs because of the ever-increasing needs, wants and hopes of the community, which citizens as the subject of services feel that the service is still convoluted and is at risk due to the long chain. Because basically public satisfaction is the most important thing to pay attention to, so that people can get their rights properly they have the right to all forms of services in their country. (Ningtyas, 2013; Lestari & Wicaksono, 2019). So that there needs to be an effort to improve services, one of which is the service innovation. Innovation in public administration is a hot issue, especially in our country because it has been regulated in Government Regulation Number

38 of 2017 concerning Regional Innovation, which in this regulation the government in this case has guaranteed that every government agency can make various reforms in its implementation so that it can support the achievement of services.

While the focus of the study in this research is innovation on population administration services. Population Administration is a series of structuring and controlling activities in the issuance of Population Data and documents through Population Registration, Civil Registration, management of Population Administration information and the utilization of the results for public services and development of other sectors. Population services are one of the services provided by the Regional Government which shows the most responses from the community, both positive and negative. Java Surabaya City and Malang City as big cities in East Java have made innovations in population services and civil registration to make it easier for their citizens. This study aims to determine innovations in population services and civil registration in East Java, which took samples in two major cities in East Java, namely Surabaya City and Malang City, Indonesia. The results of this study are expected to have a positive impact on local governments throughout East Java Province in particular and in Indonesia in general so that innovations in the field of population services can be implemented more broadly.

**Analysis of recent research and publications.** As mentioned in the background above, this study uses a qualitative method with a case study approach to extract data according to the actual situation. Data collection techniques used were observation, interviews and documentation. Observations were made by looking at the conditions and processes of population services in the City of Surabaya and the City of Malang. The interview process was conducted with staff who are responsible for population services and civil registration in the City of Surabaya and Malang City. Meanwhile, documentation is done by collecting documents about population services in the City of Surabaya and Malang City. The data validity test was also carried out using source triangulation, triangulation which was carried out by comparing the results of the observations with the results of the interviews, then comparing the results of the interviews with documents, either documents

from the Population and Civil Registry Office or from books. Books are considered as a source of data to be processed and analyzed, as has been done by many historians, literature and language experts (Daniel A.R, 2009). Books and documents are used for validation of the data that has been obtained during the observation and interview process.

**Results.** Innovation Management of Population and Civil Registration Services in the Surabaya City

Islamy (2000) stated that the public management paradigm criticizes the values of public administration which are considered fundamental by emphasizing several things, namely 1) The bureaucracy is not the only provider of public goods and services because in accordance with the principles of flexible generic management, the private sector has long been a pioneer in providing goods and services needed by society; 2) the flexible self-management system can be implemented or adopted by the public sector; 3) the long-standing dual role of the public sector in politics and administration can be more manifested in a new paradigm, public management, 4) public accountability can be realized more clearly. In 2014, the Mayor of Surabaya, Tri Rismaharini, read the problems in the Dispendukcapil as a challenge that must be faced. She considered, the development of communication and information technology should be used to optimize bureaucratic reform. The Mayor gathered a lot of Regional Apparatus Organizations (OPD) which have a relationship in overcoming this problem, there are Department of Population and Civil Registration Services, Department of Communication and Information Technology (Diskominfo), the Government Administration & Regional Autonomy Section, and the Equipment Administration Section as the party that facilitates all the equipment needs of this innovation program.

Department of Communication and Information Technology (Diskominfo) was given the task of making a representative online application that can be used for registration and verification according to the needs of the Department of Population and Civil Registration Services. A website page was created, with the address [lampid.surabaya.go.id](http://lampid.surabaya.go.id). The Equipment Administration Section was asked to carry out the procurement of supporting tools. This is because the mayor wants all the equipment for this innovation program to be provided by the city

government. This means that citizen who do not have internet access at their office or home can still experience this innovation.

The equipment in question is the provision of a Broadband Learning Center (BLC) containing free internet access devices, and e-Kios, a special tool that can access a number of Surabaya City Government programs with a touch screen and internet-based model. Currently, BLCs and e-Kios (which are equipped with a scanner) have been placed in village office, sub-district office and Puskesmas offices. Those who experience problems can consult directly with village officer / sub-district officers or employees.

Citizens only have to upload or upload files online thanks to this invention. In the village office, verification for birth and death certificate services is adequate. Meanwhile, at the sub-district office, verification for moving in and out mail services is adequate. Marriage and divorce services must also be verified through the Department of Population and Civil Registration Services. They used to have to come at least three times for registration, verification, and certificate collection; now, they only have to come twice for marriage (verification and deed take the certificate) and once for divorce (during verification, they can immediately take the certificate).

All of the prerequisites are the same. People can, even, do it from home thanks to this 6 in 1 or e-Lampid invention. Verification can be done at the Department of Population and Civil Registration Services, which is not far away. The services that were supplied at the start of this innovation, in 2014, were the management of birth certificates, death certificates, and moving in and out certificates. Marriage and divorce services have been added in 2016.

Since 2017, the public can get birth certificates for newborns, along with changes to the Family Card (KK) directly from the hospital / health facility / midwife that has collaborated with the Department of Population and Civil Registration Services. They don't need to register online. Simply by submitting both parents' ID cards and marriage certificates, birth certificate services and changes in Family Card can be done in a day. The family can bring a new birth certificate and Family Card when they return from the health service center. In general, this program also



uses online media, although it is a hospital / puskesmas / midwife who has collaborated with the City Government to process the arrangement. This service has become known as PAHE or Package Savings.

This PAHE (birth certificate + KK) can also be done online, if the birth is not done at a health facility that has collaborated with the Department of Population and Civil Registration Services, by uploading the requirements that have been determined and can be accessed through the page [lampid.surabaya.go.id](http://lampid.surabaya.go.id).

In addition, the Department of Population and Civil Registration Services also launched PAHE 2, namely, service for death certificates as well as changes to Family Card. In principle, this online service changes the management model in the past, where citizen first applied for birth certificates or death certificates, then returned to the village office. Sub-district office to take changed family card.

A. Innovation Management of Population and Civil Registration Services in the Malang City.

The Department of Population and Civil Registration Services in Malang City is one of the department that provides administrative services to the population that should be effective, efficient, responsive and accountable. . In Keban (2008), Barton and Chappel define public administration as “government work” or “government work.” Public administration, according to Nicholas Henry, is a complex combination of theory and practice aimed at improving understanding of government’s role in society and encouraging public policy to be more responsive to social needs. Public administration seeks to institutionalize management practices to better suit the values of effectiveness, efficiency and fulfillment of community needs. Meanwhile, Waldo in Pasolong (2008) defines “Public administration is the management and organization of people and their equipment in order to achieve government goals.”. Public management is an interdisciplinary study of organizational fundamentals. It combines management’s planning, coordinating, and managing functions with human, environmental, physical, information, and political resource management. (Overman on Keban, 2008). Essentially, public management can be defined as an interdisciplinary study of the general aspects of an organization. Is a set of management

functions that includes the planning, coordinating, and managing of human, environmental, physical, and political resources.

Malang City Government through Department of Population and Civil Registration Services Malang City provides new breakthroughs for public services, especially in the population administration department. Where the innovation is called Gesit, Aktif dan Merakyatnya (Easy, Active, and Society) (GAMPIL) from Department of Population and Civil Registration Services Malang City GAMPIL Innovation is a Department of Population and Civil Registration Services Malang City program in the field of population services and civil records that coordinates with the field of information related to the application to be implemented. This program aims to facilitate and expedite the management process of identity card, family card and the birth and death certificate. GAMPIL is an IT (Online) based service innovation that uses online systems in 57 sub-districts in 5 districts.

This GAMPIL service cuts the bureaucratic system of population administration management. Where with this program, the problem of population administration can be resolved up to the village only and the community does not need to go to the Department of Population and Civil Registration Services Malang City Office. Usually, people will take care of the Resident Identity Card (KTP), Family Card (KK) and birth certificate must be willing through conventional mechanisms. However, with this service, the community can save time and energy because there is no need to come to the Department of Population and Civil Registration Services Malang City Office. This is a ball picking program, because society is more time-saving and does not need to go far to take care of the population service. This online service also decides on the duration of population services, all of which are free.

In the implementation of GAMPIL innovation, a Quick Reaction Team was formed as the leading in solving all problems through various methods of service that are directly closer to the citizen. The innovations that implemented by the Department of Population and Civil Registration Services Malang City Office, among others:

1. PaHe Service (Savings Package), a continuation program of population documents by attaching the requirements for one type of

document but obtaining other resident documents so that there is no need to take care of the document from the beginning. There are PaHe I (Family Card & Identity Card), PaHe II (Birth Card & Family Card), PaHe III (Birth Card & Identity Card), PaHe IV (Birth Card, Family Card, & Identity Card), PaHe V (Dead Card & Family Card), PaHe VI (Dead Card, Family Card, & Identity Card), PaHe VII (Divorce Card, Family Card & Identity Card).

2. Information Technology (IT) -based Services, Use of the JITSI application in all sub-district in Malang City. The application functions as a teleconference media between officers and the community in 57 sub-districts, with a verifier in Department of Population and Civil Registration Services Malang City Office to provide quick, accurate, and real time solutions related to population administration and civil registration problems faced. This application automatically cuts distance and time obstacles. Only office is an application to monitor the running of files. Until where the file process runs, making it easier to monitor the course of the file according to the target set in standard operational procedures. WhatsAct is an application to directly monitor the performance of all officers in the sub-district by using a webcam on the computer device used by each officer. Dear Diary, Daily Performance Report of Department of Population and Civil Registration Services Malang City Office version. Where each officer is required to record all work performed on that day into the dear diary application.

3. The pick-up and delivery method is a service carried out by officers by means of taking files and submitting population documents with a clear time duration prioritizing people who experience limitations so that they are unable to report such as severe illness, marginalized residents and the elderly.

4. Mobile e-KTP Recording, recording of electronic Identity Card on location by officers for the citizens in public places.

5. SIMPLE (Direct and Effective Service System), cutting bureaucracy by simplifying requirements and procedures through establishing new Service Standards (SP) and Standard Operating Procedures (SOP);

6. Service Promise is a form of service commitment to service users in accordance with established Standard Operating Procedures. If there is a mismatch caused by the officer, the population document must be sent to the domicile of the service user.

The Innovation in 2017 is involving the Department of Religious Affairs (KUA) and several other places of worship. Where this innovation is a package of marriage management services for both Muslim and non-Muslim, where in the development of this innovation there are 2 types of innovation, namely:

a. PAHE SI AKAD (saving package after marriage contract) (For Muslim), this saving package service is to provide convenience to the community when the bride and groom have finished the marriage contract, so in addition to receiving a marriage book they also receive a family card (KK) and electronic identity cards (KTP-el) with changes status from unmarried to married.

b. PAHE SI APIL (saving package completed civil marriage) (For Non-Muslim), this saving package service is to provide convenience to the community when the bride and groom are married, so in addition to receiving a marriage book they also receive a Family Card (KK) and electronic Identity Card (KTP-el) with a change in status from unmarried to married.

#### B. Criteria Of Innovation On Population And Civil Registration Service.

Population service innovation in two cities, namely the City of Surabaya and the City of Malang, can be identified as having five criteria for innovation in population services and civil registration. Sedarmayanti (2009) states that innovation includes the creation of something that does not exist today and can be in the form of a small creation or something monumental. Fuglsang & Pedersen in Wicaksono (2018) states that at least innovation is related to two things, namely: (1) doing something new and (2) developing something new that can run according to the context. The success of an innovation is indicated by a significant increase in the efficiency and effectiveness of the service. The definition of innovation in the field of public services (Kurniasari, 2018) is a creative idea of technology or new ways in service technology or updating existing

ones in the field of service technology or creating breakthroughs or simplifications in the field of rules, approaches, procedures, methods, or service organizational structures the benefits of the results have added value both in terms of quantity and quality of service. Suripto et al (2014), develop an innovation approach in the public sector with several criteria, namely: process innovation, method innovation, product innovation, conceptual innovation, technology innovation, organizational structure innovation, relationship innovation, HR development innovation. Table 1 below illustrates the criteria and innovations generated in the two cities.

*Table 1*

**Population and Civil Registration Service Innovations**

<b>Criteria</b>	<b>Surabaya City</b>	<b>Malang City</b>
Process innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The use of technology in the population administration process makes it easier for residents, that is, they only need to upload or upload files online.</li> <li>• Verification of birth and death certificate services is sufficient at the village office.</li> <li>• Verification of postal service in and out is sufficient at the kecamatan office.</li> <li>• The requirements are all the same. This 6 in 1 or e-Lampid innovation allows people to do it from the comfort of their own homes. Verification is possible at the nearby Department of Population and Civil Registration Services. The management of birth certificates, death certificates, and moving in and out certificates were among the services provided at the start of this innovation, in 2014. In 2016, marriage and divorce services were added.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• S i m P L E (Direct and Effective Service System), cuts bureaucracy through the establishment of new Service Standards (SP) and Standard Operating Procedures (SOP)</li> <li>• File pick-up and delivery methods for those who have limitations so they cannot report such as serious illness, marginalized residents and the elderly.</li> </ul>

*Table continuation*

Method innovation	The community would benefit from the use of online-based technology and services.	The community would benefit from the use of online-based technology and services.
Product innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Provision of a Broadband Learning Center (BLC) which contains free internet access devices</li> <li>• Provision of e-Kios, which is a special tool that can access a number of Surabaya City Government programs with a touch screen and internet-based model.</li> </ul>	There is an Innovative Program called Agile, Active and Populist (Easy, Active, and Community) (GAMPIL) from the Department of Population and Civil Registration of Malang City.
Conceptual innovation	Collaborative-based services that involve various related agencies to create an efficient population service design. Related agencies are the Department of Population and Civil Registration, the Office of Communication and Information Technology (Diskominfo), the Division of Governance & Regional Autonomy, and the Division of Equipment Administration.	Service Promise is a form of service commitment to service users in accordance with established Standard Operating Procedures.

*Table continuation*

<p>Technological innovation</p>	<p>A website page with the address <a href="http://lampid.surabaya.go.id">lampid.surabaya.go.id</a> has been created and various service support tools have been developed in it.</p>	<p>The use of the JITSI application in all districts in Malang City. The application serves as a teleconferencing medium between officials and the community in 57 sub-districts, with a verifier at the Malang City Office of Population and Civil Registration to provide a fast, precise, and real time solution to population administration and civil registration problems. faced</p>
---------------------------------	---	---

*Source: processed by researchers*

**Conclusion.** Today's innovation in public service management is needed by placing services and services in a true sense. Services that should be intended for the benefit of the general public, but sometimes on the contrary are services to the State. Therefore, innovation is needed in the management of public services. The City of Surabaya and the City of Malang have made innovations in the management of population services and civil registration. The strategy used is almost the same, namely by facilitating services to the community, so that people get easy and fast services in the field of population and civil registration. There are five criteria for service innovation carried out, namely process innovation, method innovation, product innovation, conceptual innovation and technological innovation. Process innovation by presenting a more efficient and effective service process as well as facilitating the community. Method innovation that community would benefit from the





*Спостереження проводились шляхом спостереження за процесом обслуговування населення та реєстрації актів цивільного стану в обох містах, в той час як співбесіди проводились із співробітниками та зацікавленими сторонами щодо нововведень служб населення та реєстрації актів цивільного стану. документація здійснюється шляхом збору даних із супровідних звітів служби у справах населення та реєстрації актів цивільного стану, а також літератури, що стосується даної теми. Результати виявили, що місто Сурабая та місто Маланг внесли нововведення в управління службами населення та реєстрацію актів цивільного стану. Використовувана стратегія майже однакова, а саме шляхом сприяння послугам громади, щоб люди отримували легкі та швидкі послуги у сфері реєстрації населення та реєстрації актів цивільного стану. Існує п'ять критеріїв інновацій у сфері обслуговування населення, а саме інновації процесів, інновації методів, інновації продуктів, концептуальні інновації та технологічні інновації.*

**Ключові слова:** *управління громадськістю, інновації, населення та служби реєстрації актів цивільного стану.*

## **References**

1. Daniai, A.R, Endang dan Wasriah, Nana. (2009). *Metode Penelitian Karya Ilmiah*. Bandung : Laboratorium PKn UPI [in Indonesian].
2. Data Tata Usaha Dinas Kependudukan Catatan Sipil Kota Malang. (2019) [in Indonesian].
3. Data Tata Usaha Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Surabaya. (2019) [in Indonesian].
4. Irfan, I. M. (2000). *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara [in Indonesian].
5. Keban, Yermias T. (2008). *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu. Edisi 2*. Yogyakarta : Gava Media [in Indonesian].
6. Kurniasari, H. & Sulandari, S. (2017). Inovasi Pelayanan Publik di Balai Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BP3TKI) Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, 6 (2), 545-564 [in Indonesian].

7. Lestari, A.W. & Wicaksono, D.B. (2019). Pengembangan Kapasitas Kelembagaan (Capacity Building) dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Pegawai (Studi pada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara/kppn Kudus). *Reformasi*, 9 (1), (pp. 76-81) [in Indonesian].
8. Ningtyas, T. (2013). *Model hubungan kepercayaan masyarakat (citizen trust) berdasarkan «disconfirmation of expectation» kualitas pelayanan di BPN 2 Surabaya*. Thesis, Universitas Airlangga Surabaya [in Indonesian].
9. Ningtyas, T. (2017). New Public Service: Pelayanan Publik Berbasis Humanistik untuk Kesuksesan Reformasi Birokrasi. *Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial*, 1 (1), (pp. 13-22) [in Indonesian].
10. Ningtyas, T. & Larasati, E. & Warsono, H. & Purnaweni, H. (2020). Describe Changes Management System For Public Organization In Indonesia (Case Study of Bureaucracy Innovation at Margono Hospital Purwokerto). *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management*. Retrieved from <http://www.ieomsociety.org/detroit2020/papers/750.pdf> [in Indonesian].
11. Owen E. Hughes. (1994). *Publik Management and Administration; and Introduction*. United States of America by Scholarly and Reference division, ST. MARTIN'S PRESS, INC; New York [in English].
12. Pasolong, H. *Kepemimpinan Birokrasi*. Bandung: Alfabeta [in Indonesian].
13. Purwanto, E.A. (2006). Pelayanan Publik Partisipatif' dalam Agus Dwiyanto. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta [in Indonesian].
14. Ratminto dan Atik Septi Winarsih. (2006). *Manajemen Pelayanan*. Jakarta : Pustaka Pelajar [in Indonesian].
15. Sedarmayanti. (2009). *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama [in Indonesian].
16. Siagian. Sondang P. (2008). *Filsafat Administrasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara [in Indonesian].
17. Suropto dan Prasttyo & Antonius Galih. (2014). *Inovasi Administrasi Negara*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara [in Indonesian].
18. The OMBUDSMAN Annual Report, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. [ombudsman.go.id](http://ombudsman.go.id). Retrieved from <https://ombudsman.go.id/> [in Indonesian].
19. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan [in Indonesian].

20. Wicaksono, K.W. (2018). Tipologi Inovasi Sektor Publik Pada Tiga Program Inovatif Pemerintah Daerah Kota Surabaya (Tinjauan Reflektif Terhadap Tiga Inovasi Pelayanan Publik Pemerintah Kota Surabaya Tahun 2018). *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 1 (2), (pp. 196-205) [in Indonesian].

### **Information about the Authors**

**Asih Widi Lestari:** Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Malang, East Java, Indonesia.

**ORCID.ORG/ 0000-0003-0632-8163**

**Trimurti Ningtyas:** Institut Agama Islam Negeri (IAIN), Kediri, East Java, Indonesia.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-4089-8893**

**E-mail: [tya.alfa03@gmail.com](mailto:tya.alfa03@gmail.com)**

**Firman Firdausi:** Universitas Tribhuwana Tunggaladewi, Malang, East Java, Indonesia.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-3149-2496**

**УДК 351.862.4+614.8](477)**  
**DOI: 10.34132/pard2021.11.03**

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ПЛАНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

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

**Євтушенко О. Н.**, д-р політ. наук, професор, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Лушагіна Т. В.**, канд. політ. наук, старший викладач Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

**Лініська О. А.**, магістр публічного управління та адміністрування, начальник відділу земельних відносин Воскресенської селищної ради, Вітовського району Миколаївської області, Україна.



*У статті розглядаються теоретичні питання нормативно-правового врегулювання земельних взаємовідносин у сфері державного управління. Наголошено, що аналіз та оцінка нинішньої правової ситуації у землекористуванні є свідченням не лише її надзвичайної гостроти, особливо після прийняття закону про продаж землі, але й про невирішеність багатьох проблем управлінського характеру. Обґрунтовано особливості перспектив практичної реалізації законодавчих основ земельних взаємовідносин, сформульованих в якості різноманітних актів та програм різного рівня, котрі зіткнулися з цілою низкою проблем в сфері права, управління та самої політики земельної реформи в умовах децентралізації, що потребує чіткого встановлення сутності та*

змісту основних понять щодо земельних взаємовідносин в сфері управління. Досліджуються питання основних форм планування земель об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Наголошено, що наука державного управління набуває статусу певної продуктивної сили, котра спроможна вносити вагомий вклад у розвиток вітчизняних земельних взаємовідносин ринкового типу, забезпечувати високий рівень ефективності суб'єктів господарювання, консолідувати, інтегрувати та організовувати в управлінському просторі нормативно-правову поведінку всіх учасників земельних відносин.

**Ключові слова:** земля, земельні ресурси, земельні взаємовідносини, державне управління, державна політика, об'єднані територіальні громади.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Декларація «Про державний суверенітет України» поклала початок змін в новітній історії України та стала першим кроком до реформування земельних взаємовідносин, відповідно до якої всі природні ресурси, стали власністю Українською народу, матеріальним фундаментом суверенітету України використання якого має забезпечити матеріальні й духовні потреби громадян. Це започаткувало процес створення нової системи, що суттєво різниться від старої системи, впровадженої у галузі земельних відносин минулих років, яка ґрунтувалася з урахуванням інтересів держави як монополіста, щодо права володіння земельним потенціалом. В даній системі не було враховано економічні інтереси пересічного громадянина, мотивації його праці, а зрештою – ефективності суспільного виробництва. Приватна власність на землю в незалежно від країни стимулює її економічне зростання, а саме: створює нові умови доступу до землі як капіталу, земля є основним багатством держави, і як наслідок, її вартість постійно зростає, чітко відображено зв'язок з економічною діяльністю; по-друге, приватна власність є фактором підвищення рівня надійності, поліпшення умов для управління та існування, заохочення створення нових підприємств та залучення прямих інвестицій.

Основні аспекти формування земельних взаємовідносин закладені «Земельним Кодексом України» (далі – ЗКУ), який набув чинності 1 січня 2002 р., а також знайшли своє місце у низькі законів, серед яких: Закон України «Про охорону земель» (далі закон № 962-IV), оскільки продаж прав на користування землею також підпадає під дію даного закону, всі користувачі несуть повну відповідальність перед власником за недопущення погіршення стану об'єкту використання, Закон України «Про землеустрій» (далі закон № 858-IV), яким закріплено процедури визначення земельної ділянки як об'єкта правових відносин в Україні, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» (далі закон № 1952-IV), згідно даного акту, має бути доступ у вільній формі до відомостей щодо власника майна, а також право вчинення будь яких дій відносно ресурсу починається з моменту реєстрації права власності, Закон України «Про оцінку земель», яким закріплені правила визначення вартості об'єкта в грошовому еквіваленті для оформлення договірних відносин або зміну власника на підставі купівлі-продажу; Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації», що регламентує відповідність проектної документації вимогам держави; Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», що має на меті визначення правил користування природними ресурсами; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» (далі закон № 5245-VI), який чітко визначав розпорядників землі відповідно до категорії та прав на неї; деякими іншими законодавчими актами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У зв'язку із розвитком сучасних наук в різних галузях законодавства, а саме: містобудівного, земельного, екологічного, аграрного права України було розпочато дослідження різних аспектів планування земель і територій як на місцевому, регіональному та національному рівнях. Проблемам теорії та практики земельних ресурсів та планування земель на рівні територіальних громад займалися сучасні вітчизняні й зарубіжні вчені, такі як: Н. Красков, А. Велікандо, Д. Воронков,

В. Носік та ін. Окремі аспекти розмежування повноважень в галузі використання земель між органами місцевого самоврядування й органами державної влади були предметом вивчення таких дослідників, як: В. Андріяш, О. Євтушенко, В. Ємельянов, А. Ібрагімова, О. Малікіна тощо.

Розглядаючи стан наукової розробки питання щодо правових форм планування земель, варто зазначити, що у сучасних наукових колах дослідників цієї галузі небагато, але чітко простежується тенденція підвищення інтересу до цієї проблематики.

Метою статті є проаналізувати проблемні питання щодо правових форм планування земель об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- ✓ розглянути особливості нормативно-правових основ регулювання земельних взаємовідносин;
- ✓ визначити особливості правових форм планування земель в умовах децентралізації;
- ✓ окреслити перспективи формування ефективних правових форм планування земель на рівні ОТГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним з головних документів в галузі земельних взаємовідносин є Закон № 5245-VI, мета якого полягала у «визначенні повноважень, пов'язаних з землями сільськогосподарського призначення, між різними розпорядниками земель, залежно від категорії та права власності» [13]. В даному випадку землі сільгоспугідь державної власності відійшли до Головного Управління Держгеокадастру.

Хочеться зазначити що саме в цей період виникає твердження про «мовчазну згоду». Структурними підрозділами головного управління Держгеокадастру направлялися офіційні листи до відповідних рад (в залежності від місця розташування земельних ділянок) з метою отримання позиції щодо передачі земельної ділянки у приватну власність певному громадянину України, із визначенням кінцевого терміну надання відповіді строком в 10 днів. Якщо така відповідь не надходила у встановлений строк, така земельна ділянка

передавалася громадянину за мовчазною згодою. Дуже часто органи місцевого самоврядування (далі ОМС) отримували ці листи після стікання кінцевого терміну. Тобто земельні ділянки передавались у власність без згоди ради, а лише повідомлялись про факт передачі земельної ділянки у власність певному громадянину. Що в свою чергу, призвело до обмеження ролі ОМС, щодо «регулювання процесу відведення землі у приватну власність із земель резервного фонду держави та позбавило можливості здійснювати функцію контролю щодо сплати земельного податку новими власниками земельних ділянок» [17, с. 25]. Все це негативно відображається у «процесі наповнення місцевих бюджетів та призводить до недоотримання податків та зниження рівня економічної спроможності громади» [2].

Проводячи аналіз наведених норм глави 30 ЗКУ, який присвячено «Планування використання земель», а також деяких інших норм законодавства в галузі земельних питань дозволяє виокремити наступні форми щодо планування земель, як:

- розробка програм направлених на використання земель та відповідно їх охорони;
- обговорення і затвердження вищезазначених програм;
- природно-сільськогосподарське районування;
- визначення норм «щодо використання земель, які розташовані в межах населених пунктів, з урахуванням зонування територій населених пунктів, селищ» [19].

З метою отримання підтвердження вищенаведеного, пропонуємо розглянути позиції п. 5 ст. 20 ЗКУ, до компетенції якої відносяться види використання певних категорій земельних ділянок (виключенням є землі «сільськогосподарського призначення та землі оборони»), отже використання землі «визначаються власником або користувачем одноосібно з урахуванням вимог, встановлених законодавчими актами щодо шляхів користування певної категорії земель, а також урахуванням розробленої і затвердженої містобудівної документації та документації із землеустрою» [19].

Враховуючи направленість дії Закону України «Про землеустрій» шляхи «використання земельної ділянки визначають її цільове призначення та охорону даного виду угідь», тобто відповідно



до законів «земельну ділянку треба використовувати лише за призначенням, яке визначається у відповідності із розробленою документацією із землеустрою» [15].

В ЗКУ ст. 39 чітко окреслила позицію щодо необхідності «використання земель житлової або громадської забудови відповідно до затвердженого генерального плану населеного пункту, плану зонування території, плану земельно-господарського устрою, з обов'язковою умовою дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм» [19].

Порядок розробки, затвердження і використання містобудівної документації як правових» форм планування територій і використання земель у межах населених пунктів» визначені у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року [7].

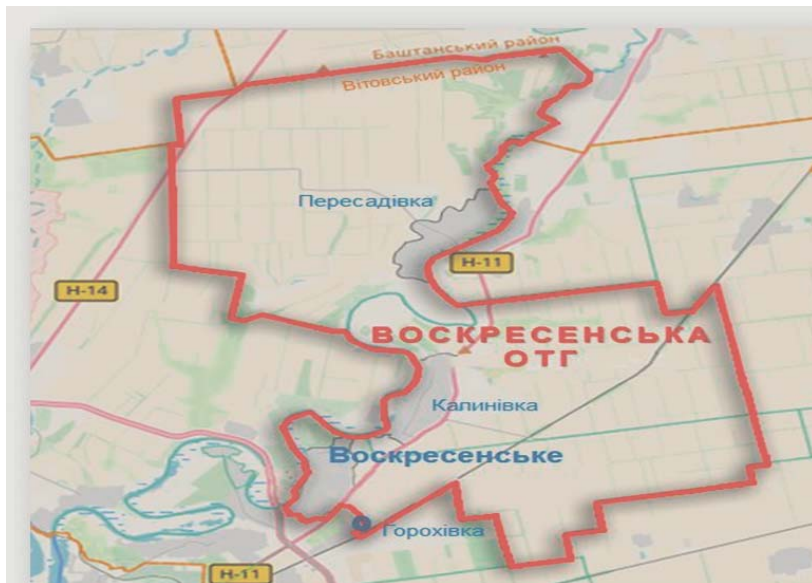
У своїх зауваженнях, відносно аналізу норм земельного законодавства України, В. Носік, запропонував виділити «дві форми планування території України, розглядаючи землю, як об'єкт використання—сільськогосподарського чи несільськогосподарського призначення, а саме: природно-сільськогосподарське районування сільськогосподарських угідь і зонінг території населених пунктів» [6, с. 349-350]. Саме такий поділ землі впроваджено у Воскресенській селищній раді.

З метою всебічного розкриття поставленого питання, та для ознайомлення із громадою, пропонуємо розглянути коротку характеристику Воскресенської ОТГ Вітовського району Миколаївської області.

У грудні 2016 року процес децентралізації та волевиявлення мешканців зацікавлених громад призвів до появи Воскресенської ОТГ, до складу якої увійшли Воскресенська селищна рада, Калинівська сільська ради та Пересадівська сільська рада. Об'єднання відбувалося у відповідності до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] на I сесії 8 скликання було прийнято рішення № 6 «Про утворення Воскресенської селищної ради».

До складу громади увійшли населені пункти: смт. Воскресенське, села Пересадівка, Калинівка та селище Горохівка з адміністративним

центром у снт. Воскресенське Вітовського району Николаївської області. На рис. 1 представлено загальну територію громади та її географічне розташування.



**Рис. 1.** Територія Воскресенської ОТГ

Варто звернути вашу увагу на те, що село Пересадівка ніби відокремлене від інших населених пунктів громади, оскільки не існує чіткого сполучення через землі, що входили до складу колишніх рад. Натомість населені пункти Пересадівка та Калинівка «сполучаються між собою через водне дзеркало річки Інгул» [5, с. 23-24].

Тобто ці дві адміністративно територіальні одиниці межують між собою по береговій смузі, що є досить незвичним відповідно до традиційного поняття розмежування територій.

Загальна площа ОТГ – 19239,996 га, площа населених пунктів становить 1306,964 га (рис. 2).



**Рис. 2.** Розподіл земель Воскресенської ОТГ в межах і за межами населених пунктів.

Отже із наведеного вище чітко розуміємо що під час об'єднання у повноваженнях ОМС, із загальної кількості земель селищної ради, перебуває лише 6,8 % (землі населених пунктів). Це звісно є «крихти». Саме з цього моменту було прийнято рішення про проведення моніторингу щодо реальних можливостей громади та перспектив на майбутній рік.

На земельний відділ поклали повноваження, з питань визначення інвестиційне привабливих земельних ділянок для інвесторів. На даному етапі селищна рада стикнулася з проблемою «зв'язаних рук». Ст. 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» обмежила законні права органів місцевого самоврядування, в частині розпорядження землями комунальної власності, а саме: «заборона відчуження земельних ділянок ( передача в оренду, укладання угоди купівлі-продажу або безоплатна приватизація), при відсутності зонінгу території населеного пункту або детального плану частини земельної ділянки» [12]. Колегіально було прийнято рішеннями селищної ради про надання дозволу на розробку генеральних планів із планами зонування населених пунктів Воскресенської селищної ради.

З метою врахування потреб всіх верст населення та формування інвестиційної привабливості громади, було зібрано та проаналізовано данні протягом останніх 3-х років:

- відносно зміни кількісного складу населення з урахування статі та віку;
- сучасний стан забезпечення населення земельними ділянками, з урахування можливої перспективи щодо зміни меж адміністративно територіальних утворень;
- проаналізовано існуючі об'єкти комунального господарства;
- враховано вимоги щодо визначення та врахування державних та регіональних інтересів.

Додатково було проаналізовано розподіл працюючих за видами діяльності (рис. 3).

Найбільша частка працюючих зайнята в наступних галузях:  
сільське господарство – 28%,  
будівництво – 22%,  
промисловість – 19%,  
оптова та роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів – 12%,

незначну частку займають такі види діяльності, як: транспортне господарство, складське господарство, поштова та кар'єрна діяльність, організація харчування, фінансова та страхова діяльність тощо.

Отже, пріоритетними видом діяльності Воскресенської громади є сільгоспвиробництво та промисловість, а для розвитку даних галузей виробництва потрібні земельні ресурси.

З метою задоволення потреб промислової галузі, при проходженні процедури громадського обговорення, було прийнято рішення ввести у склад селища Горохівка промислову зону, з метою збільшення економічної спроможності громади, та збільшити площу смт. Воскресенське для задоволення містобудівних потреб.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено розроблення містобудівної документації, яка «визначає умови та обмеження використання території населених пунктів» [12].



Рис. 3. Розподіл працюючих за видами діяльності.

В основу функціонального зонування території населених пунктів громади покладені такі «основні принципи містобудування:

✓ дотримання чіткості функціональних зон та їх раціональне взаєморозміщення;

✓ формування планувального каркасу, спрямованого на забезпечення мінімізації витрат часу на пересування населення між місцями розселення, прикладення праці, установами громадського обслуговування;

✓ створення архітектурно-планувальної структури, що забезпечує виразне об'ємно-просторове рішення житлової та громадської забудови;

✓ охорона навколишнього середовища шляхом реалізації містобудівних та інженерних заходів;

✓ забезпечення екологічного балансу природно-ландшафтних та урбанізованих територій» [1].

З метою створення раціональної планувальної структури передбачається зонування території населених пунктів громади з виділенням таких функціональних зон за «видами переважного використання:

- громадські: Г, Г-1, Г-2, Г-3, Г-4, Г-5, , Г-6 ;
- житлові: Ж-1, Ж-3, ПЖ-1;
- виробничі: В-6, В-5, В-2, В-1;
- меморіальна С-2.
- рекреаційна зона: Р-3;
- спеціальна зона зелених насаджень в санітарно-захисних зонах: С-3;
- зона сільськогосподарського призначення: СВ-1, СВ-2;
- зони транспортної інфраструктури: ТР-2;
- комунально-складська зона: КС-3-1, КС-4-1, КС-5;
- зона земель історико-культурного призначення – ІК» [4, с. 23].

Також селищною радою було враховано місце розташування громади, а саме: Воскресенська ОТГ розташована в приміській зоні м. Миколаєва в напрямку автошляху Миколаїв – Новий Буг на відстані 15 км від міста. На відстані 3 км від селища знаходиться залізнична станція Горохівка (лінія Миколаїв – Сортувальний – Долинська).

Територія громади межує:

- на півночі – з Інгульською сільською радою Баштанського району, Михайло-Ларинською сільською радою Вітовського району;
- на сході – Грейгівська селищна рада Вітовського району, Первомайська селищна рада Вітовського району;
- на заході – Каравелівська сільська рада Вітовського району;

- на півдні з Шевченківською ОТГ та Мішково-Погорілівська сільська рада Вітовського району Миколаївської області.

Таке межування ОТГ носить інвестиційний привабливий характер для даних територій.

Якщо розглядати населення громади, що становить 12 350 мешканців, з них: чоловіки – 6 106 осіб, жінки – 6 244 осіб.

В табл. 1. та рис. 4, подано розподіл мешканців за населеними пунктами громади, а також відстань від центру громади до цих населених пунктів.

Таблиця 1

### Населені пункти Воскресенської ОТГ та їх характеристики

№ п/п	Найменування територіальних громад та населених пунктів, що входять до їх складу, із зазначенням адміністративного статусу	Чисельність населення станом на 01.01.2020	Відстань до адміністративного центру громади, км
Воскресенська селищна рада			
1	смт. Воскресенське	5100	-
2	с. Пересадівка	3490	8
3	с. Калинівка	3515	3
4	с-ще Горохівка	268	1

Нами було зроблено висновки про досить високий рівень забезпеченості трудовими ресурсами, що збільшує шанси на залучення іноземних інвесторів.

І якщо провести порівняльний аналіз площ та щільності населення в межах Воскресенської громади та відповідно Вітовського району і Миколаївської області в (табл. 2) чітко видно, що це є досить вагомими даними з урахуванням того що місто Миколаїв є містом обласного значення. Воскресенська селищна рада, з урахуванням досить невеликого земельного ресурсу володіє, досить високими показниками трудового ресурсу. Що вказує на необхідність «створення нових робочих місць, а це можливо лише

при будівництві підприємств, для чого необхідно раціонально використовувати землю» [8].

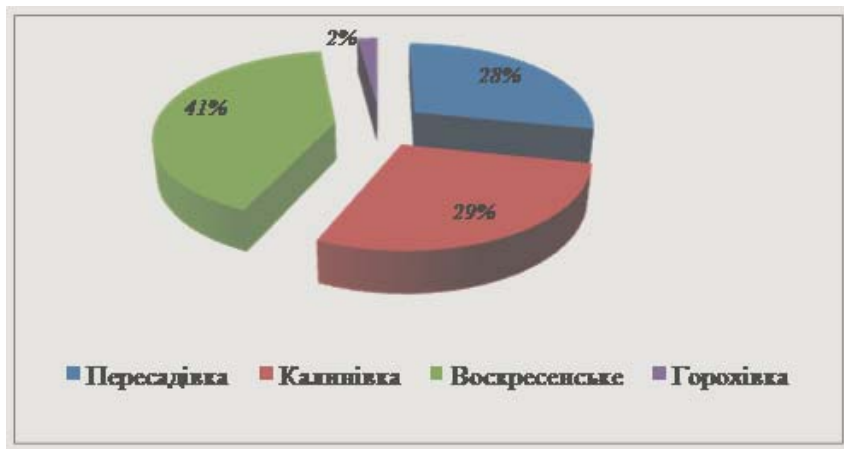


Рис. 4. Розподіл мешканців між населеними пунктами громади

Таблиця 2.

**Порівняння таблиця площ та кількості населення**

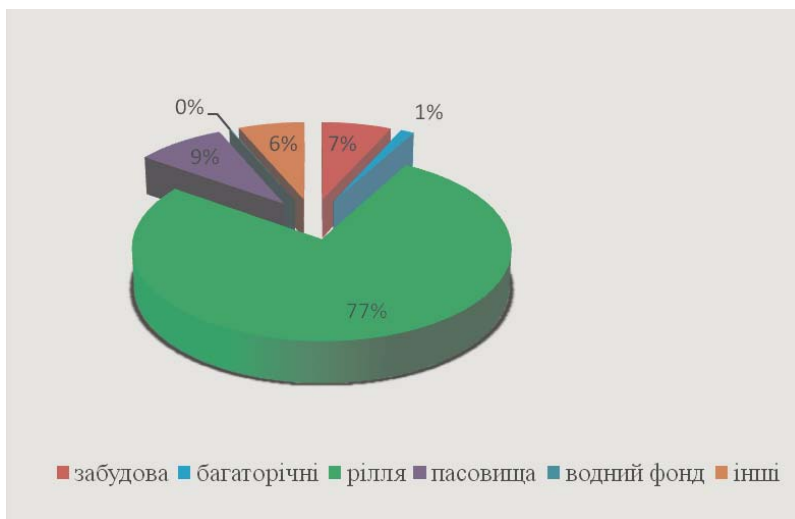
Регіони	Площа, км2	Площа у % до загальної площі/ району/ області	Населення	Населення у % до загального населення/ області	Густота населення
Воскресенська громада	192,39	-	12 350	-	64,299
Вітовський район	1460,00	13,18	50 110	24,65	34,32
Миколаївська область	24598,00	0,78	1 150 100	1,07	46,8



Якщо розглянути землі сільськогосподарського призначення то, земельний фонд Воскресенської ОТГ становить 19239,996 га, з яких 16673,7 га займають сільськогосподарські землі:

- 253,76 га – багаторічні;
- 14754,03 га – рілля;
- 1664,57 га – землі пасовищ та сінокосів;
- 21,34 – землі водного господарства;
- 1306,966 – забудова;
- 1259,33 – інші.

Більш чітко розподіл земель за сільськогосподарськими угіддями показано на рис 5. відповідно до якої земельні угіддя зазначені у відсотковому співвідношенні до загальної площі громади.



**Рис. 5.** Розподіл земельного фонду за видами земельних ресурсів

Таким чином питома вага земель Воскресенської селищної ради представлена ріллею. Рілля – це орні землі, категорія яка використовується для систематичного розрахування та вирощування сільськогосподарських культур. На таких ділянках забороняється будівництво об'єктів нерухомого майна, засадження

багаторічними деревами та випасання худоби. Більша їх частина перебуває в приватній власності громадян та підпадає під мораторій, щодо продажу, оскільки використовується для товарного сільськогосподарського виробництва та є пайовою землею.

На наступній щабліні розміщені землі пасовищ, які використовуються для сінокосіння та випасання худоби. Дана категорія є менш ціною відповідно до якості ґрунтів. Хочеться зауважити що на сучасному етапі розвитку, землі пасовищ активно використовуються для вирощування культур.

Положення статті 37 Закону України «Про охорону земель», встановлює основні вимоги щодо охорони родючості ґрунтів, відтак:

«ч. 1 – Власники та землекористувачі, в тому числі орендарі, земельних ділянок зобов'язані здійснювати заходи щодо охорони родючості ґрунтів».

«ч. 2 – Використання земельних ділянок способами, що призводять до погіршення їх якості, забороняється».

«ч. 3 – На землях сільськогосподарського призначення може бути обмежена діяльність щодо: ...розорювання сіножатей, пасовищ» [10].

Отже, діюче законодавство чітко дає зрозуміти, що вказані види сільськогосподарських угідь можуть використовуватися виключно для викошування сіна або для випасання худоби відповідно. А власники таких земель не лише порушують вимоги законів а й отримують більш високі прибутки за вирощену продукцію хоча сплачують значно менші податки. Що є проявом тіньової економіки. Плата за землю нараховується відповідно до нормативної грошової оцінки ділянки, землі пасовищ мають більш знижену оцінку.

Органи місцевого самоврядування знайшли шляхи вирішення цієї проблеми. Відповідно до Постанови КМУ № 482 від 22.07.2016 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було змінено Положення про Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру і визначено, що «центральною органом виконавчої влади, що забезпечує та реалізує політику держави у сфері контролю (наглядова функція) в агропромисловому комплексі, щодо дотримання земельного законодавства, відносно використання

земельного потенціалу, як окремої одиниці, з урахуванням категорії, призначення та відповідно і охорони земельних ресурсів будь-якої форми власності (державна, приватна чи комунальна)» [13]. Особливий наголос в даному випадку ставлять на родючість ґрунтів.

Якщо розглядати повноваження вищезазначеного органу в частині охорони земельного ресурсу, то:

✓ землекористування в країні має бути «раціональним та обґрунтованим, діяльність контролюючих органів направлена на визначення порушників та притягнення їх до відповідальності» [3];

✓ чітке визначення необхідності існування таких категорій сільгоспугідь як, землі вкриті чагарниками або лісових земель та захист їх від процедури вилучення з метою задоволення інших потреб без належного обґрунтування і визначення, як суспільно необхідної потреби;

✓ розробка «програм щодо захисту земель від природних явищ: ерозії, селів, підтоплення, заболочування, вторинного засолення, переосушення, ущільнення, забруднення відходами виробництва, хімічними, радіоактивними речовинами та від інших несприятливих природних і техногенних процесів» [7];

✓ необхідність збереження заболочених земель, як окремих одиниць;

✓ недопущення погіршення зовнішнього стану ландшафтів, що виникли, як результат діяльності людства з урахуванням їх екологічної;

Все вищеперераховане дає нам можливість усвідомити, що порушення законодавства тягне за собою відповідальність. Як ми бачимо створено спеціалізоване управління, яке контролює процес використання земель України. Все ще змушує землекористувачів дбати про стан майна що використовується, збереження його природних якостей.

Особливу увагу необхідно приділити такій категорії земель, як забудовані землі. До цієї категорії відносяться території населених пунктів, землі, які використовуються для обслуговування сільськогосподарського виробництва, вони визначені як землі під сільськогосподарськими будівлями і дворами, а також під

господарськими шляхами і прогонами, і ті, що тимчасово не використовуються у виробництві сільськогосподарської продукції або використовуються з обмеженнями.

Отже починаючи із набрання чинності Розпорядження КМУ від 31.01.2018 року №60-р Держгеокадастру було «надано повноваження про проведення інвентаризації сільськогосподарських земель, які перебувають у власності держави, а саме: рілля, забудовані землі та пасовища» [16].

Наказом державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру № 45 від 15.03.2018 року було розпочато процес інвентаризації на територіях ОТГ [11]. Відповідно до даного нормативного документу, було визначено виконавця послуг, щодо формування земельних ділянок та внесення відповідних даних до Державного земельного кадастру України. Ним визначено державне підприємство «Центр державного земельного кадастру», з яким було укладено відповідний договір.

Процес проведення інвентаризації є досить складний та довготривалий, за для скорочення термінів були залучені фахівці селищної ради. Земельним відділом було підготовлено графічні матеріали щодо земельних ділянок, які потрібно включити до стиску земель що формуються.

Після проведення вищезазначених процедур в адміністративних межах Воскресенської селищної ради було сформовано 45 земельних ділянок на загальну площу 1624,0899 га. Серед яких: пасовища – 505,9012 га., забудовані землі (під господарськими будівлями і дворами) – 62,4872 га., рілля – 1055,6907 га (рис. 6).

Отже при формуванні розподілу, згідно виду земельних угідь, ми бачимо, що питому вагу займає саме богарна рілля, яка має найвищу цінність, оскільки нормативна грошова оцінка 1 га. ріллі по Миколаївській області складає – 27038 грн., пасовищ – 5239 грн., забудовані землі – 26000 грн.

Наступним кроком для громади став наказ ГУ Держгеокадастру у Миколаївській області №3563/0/14-18-СГ від 05.06.2018 року разом із актом приймання-передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у

комунальну Воскресенської селищної ради Вітовського району  
Миколаївської області від 06.06.2019 року.

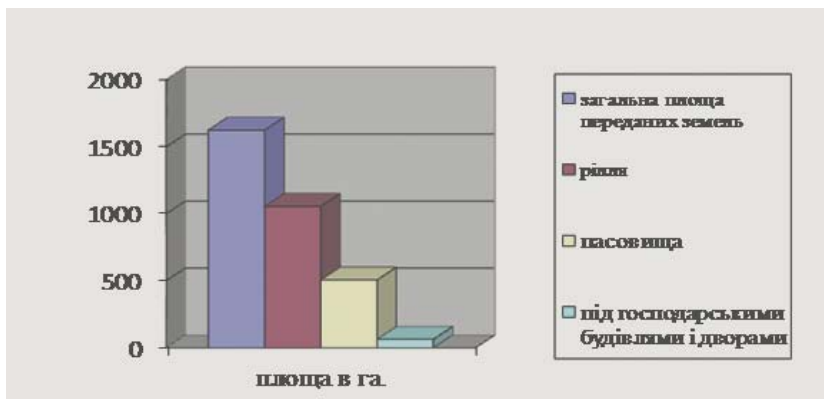


Рис. 6. Розподіл землі за видами земельних угідь.

Відповідно до цього наказу рада отримала інформацію стосовно умов використання та обмеження (обтяження) щодо використання кожної земельної ділянки. Додатково було надано вичерпну інформації щодо користувачів земельних ділянок та відповідно переліки документів, які підтверджують право користування землею.

На підставі вищенаведеного можна зробити висновки що додатковий ресурс, який отримала селищна рада є досить великим у порівнянні із землями в межах населених пунктів, що у сукупності своїй є великим потенціалом розвитку громади [18, с. 26-27].

**Висновки.** На нашу думку будь який розподіл землі в адміністративних межах громади завжди поділяється на сільськогосподарське районування та зонування території селищ. Якщо розглядати територію всієї Воскресенської ОТГ, то на 80% вона складається із земель сільськогосподарського призначення, яке в свою чергу має певні види використання в залежності від якісного складу ґрунтів та цільового призначення. Земельне законодавство чітко регламентує правила використання цих земель та зазначає відповідальність за їх порушення. Розкладаючи викладене на

певні аспекти, напрошується загальний висновок про те, що децентралізація влади, яка запроваджена в Україні та дерегуляція бізнесу стимулює зміни в усіх сферах життєдіяльності сільських, селищних, міських громад, що перебувають в стадії об'єднання в єдині територіальні громади.

Аналіз законодавства щодо планування земель і територій показує, різницю правовідносин щодо формування, затвердження і застосування містобудівної документації на тлі правового регулювання земельних відносин. Причому упускають питання врахування потреб та інтересів новостворених адміністративних одиниць, об'єднаних територіальних громада як нових суб'єктів права комунальної власності на землю. На теперішньому етапі розвитку необхідно розробити і законодавчо обґрунтувати єдину правову форму планування земель ОТГ, яка має забезпечувати функціональне використання та охорона земель усіх форм власності на землю на основі просторового планування територій.

Проаналізувавши права та повноваження Воскресенської ОТГ можемо стверджувати, що законодавча база поступово змінюється у бік захисту прав та законних інтересів громад. Держава намагається створити конкурентоспроможні одиниці, які самостійно зможуть не лише існувати але і розвиватись, посилюючи свої позиції, як власники найціннішого ресурсу. Громади на теперішньому етапі лише навчаються використовувати надані можливості. Перші спроби нерішучі та отримані шляхом проб та помилок. Але позитивний розвиток вже чітко спостерігається. Громада розуміє що її економічна стабільність залежить в першу чергу від раціонального використання всього наявного ресурсу.

Законодавча база ще неврегульована повністю, залишаються відкритими питання зміни неефективних землекористувачів користувачів. Та потрібна працювати з підприємствами, які знаходяться фактично на території, але зареєстровані в місцях. Наразі піднімаються питання щодо сплати податків за місцем безпосереднього здійснення господарської діяльності.

Це лише перші кроки, але вони є вже суттєвими та направлені на реалізацію владних повноважень громад для створення економічно



*The issues of the main forms of land planning of united territorial communities in the conditions of decentralization are studied. It is emphasized that the science of public administration acquires the status of a productive force that can make a significant contribution to the development of domestic land relations of the market type, ensure a high level of efficiency of economic entities, consolidate, integrate and organize regulatory behavior of all participants in land relations.*

*Decomposing the above into certain aspects, the general conclusion is that the decentralization of power introduced in Ukraine and deregulation of business stimulates changes in all spheres of life of rural, urban, urban communities, which are in the process of unification into a single territorial community.*

*Analysis of the legislation on land and territory planning shows the difference in legal relations for the formation, approval and application of urban planning documentation against the background of legal regulation of land relations. And they miss the issue of taking into account the needs and interests of the newly created administrative units, united territorial communities as new subjects of communal land ownership.*

**Keywords:** *land, land resources, land relations, public administration, public policy, united territorial communities.*

**Received: 23.01.21**

## References

1. Andriiash V. I., Malikina O. A., Bizikova T.V. (2016) Uchast hromadskosti v protsesakh terytorialnoho planuvannia i rozvytku [Public participation in the processes of spatial planning and development] *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia"]*. Seriiia : *Derzhavne upravlinnia*. T. 267. Vyp. 255. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2016\\_267\\_255\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_3) [in Ukrainian]
2. *Biudzhethnyi kodeks Ukrainy* (2010) Zakon Ukrainy № 2456-VI vid 8 lypnia 2010 roku [Budget Code of Ukraine] Ofitsiinyi Sait Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian]



3. *Derzhavna prohrama staloho rozvytku silskoho rozvytku silskykh terytorii na period do 2020 roku* (2010) [State program of sustainable development of rural development of rural areas for the period up to 2020] Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 liutoho 2010 r. № 121-r. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF> [in Ukrainian]

4. *Derzhavni budivelni normy «Mistobuduvannia, planuvannia ta zabudova miskykh i silskykh poselen» DBN-360-92\** (1992) [State building norms “Urban planning, planning and construction of urban and rural settlements” DBN-360-92 \*]. Kyiv: Derzhbud Ukrainy. 92 s. [in Ukrainian]

5. Krasnova N.M., Velikando A.I., Voronkov D.O. (2007) *Typy i formy selskikh poseleniy v Ukraine: uchebno-metodologicheskoe posobie* [Types and forms of rural settlements in Ukraine: educational-methodological manual] Lvov: Znanie. 76 s. [in Russian]

6. Nosik V. V. (2006) *Pravo vlasnosti na zemliu Ukrainskoho narodu : monohrafiia* [Land ownership of the Ukrainian people: monograph] Kyiv, Yurinkom Inter. 520 s. [in Ukrainian]

7. *Ofitsiynyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy* (2020) [Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf351](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf351) [in Ukrainian]

8. *Ofitsiynyi veb-sait Voskresenskoï selyshchnoi rady* (2020) [Official website of Voskresenska village council]. Retrieved from <http://voskresenska.rada.today>

9. *Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad* (2020) *Zakon Ukrainy 157-VIII vid 14.05.2020* [About voluntary association of territorial communities] *Vidomosti Verkhovnoi Rady. № 13. st. 91* [in Ukrainian]

10. *Pro okhoronu zemel* (2017) *Zakon Ukrainy № 962-IV vid 18.12.2017* [About land protection] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 39. st. 349* [in Ukrainian]

11. *Pro provedennia inventaryzatsii zemel silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti* (2018) *Nakaz derzhavnoi sluzhby z pytan heodezii, kartohrafiï ta kadastru № 45 vid 15.03.2018 roku* [About carrying out inventory of agricultural lands of the state property] Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FN041353.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN041353.html) [in Ukrainian]

12. *Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti* (2020) Zakon Ukrainy № 3038-VI vid 07.06.2020 [About regulation of town-planning activity] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 34. st. 343 [in Ukrainian]

13. *Pro vnesennia zmin do deiakyykh postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy* (2016) Postanova KMU № 482 vid 22 lypnia 2016 r. [On amendments to some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]

14. *Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo rozmezhuvannia zemel derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti* (2013) Zakon Ukrainy № 5245-VI vid 16.06.2013 [About modification of some legislative acts of Ukraine concerning delimitation of the lands of the state and municipal property] Vidomosti Verkhovnoi Rady. № 36. st. 472 [in Ukrainian]

15. *Pro zemleustrii* (2020) Zakon Ukrainy № 858-IV vid 16.01.2020 [About land management] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 36. st. 282 [in Ukrainian]

16. *Pytannia peredachi zemelnykh dilianok silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti u komunalnu vlasnist obiednanykh terytorialnykh hromad* (2018) Rozporiadzhennia KMU vid 31.01.2018 roku № 60-r [Issues of transfer of state-owned agricultural land to communal ownership of united territorial communities] Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-peredachi-1> [in Ukrainian]

17. Yemelianov V.M., Ibrahimova A.A. (2016) Sotsialno-ekonomichnyi analiz Novobuzkoho raionu Mykolaivskoi oblasti ta perspektyvy formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v tsomu raioni [Socio-economic analysis of the Novobuzhsky area of the Nikolaev area and prospects of formation of capable territorial communities in this area] *Naukovi pratsi [Chornomorskoho derzhavnogo universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu Kyievo-Mohylianska akademiiia]. Serii: Derzhavne upravlinnia*. T. 281. Vyp. 269. S. 24-39 [in Ukrainian]

18. Yevtushenko O. N. (2009) Problemy detsentralizatsii derzhavnoi vlady i mistseve samovriaduvannia v Ukraini [Problems of decentralization of state power and local self-government in Ukraine] *Hileia: naukovyi visnyk. Zbirnyk naukovykh prats*. № 29. S. 22-33 [in Ukrainian]

19. *Zemelnyi Kodeks Ukrainy* (2020) Zakon Ukrainy № 2768-III vid 07.06.2020 [Land Code of Ukraine] Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. № 3-4. st. 27 [in Ukrainian]

20. Malynovska, N., Shtyrov, O., & Holovashchenko, N. (2020). Normatyvna hroshova otsinka zemel yak mekhanizm stymuliuvannia rozvytku hromad [Normative monetary valuation of land as a mechanism for stimulating community development]. *Публічне управління та регіональний розвиток*, (10), 1164-1197. <https://doi.org/10.34132/pard2020.10.09> [in Ukrainian]

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

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

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

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

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

**Євтушенко Олександр Никифорович:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG./ 0000-0002-5161-3312**

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

**Лушагіна Тетяна Вікторівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, м. Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG./ 0000-0001-8599-2923**

**E-mail: t.lushagina@gmail.com**

**Лінінська Оксана Анатоліївна:** Воскресенська селищна рада, Вітовського району Миколаївської області: вул. Соборна, буд. 86, смт. Воскресенське, 57210, Україна.

**Oksana Lininska:** Head of the Department of Land Voskresenska village council, Mykolaiv region 57210, Ukraine.

**ORCID.ORG./ 0000-0002-6172-7987**



*їх вирішення, а також процес адаптації позитивного зарубіжного досвіду, визначено провідну роль міжнародної технічної допомоги в цих процесах. Визначено роль міжнародної допомоги в проектах із забезпечення водопостачання та водовідведення в рамках діяльності українсько-швейцарського проекту DESPRO, основні методики та механізми управління проектами в цій сфері.*

**Ключові слова:** *децентралізація, водовідведення, водопостачання, водо забезпечення, управління комунальним майном, ЖКГ, комунальні послуги.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Проблеми забезпечення водопостачанням та водовідведенням на території нашої країни постають достатньо гостро, тому вони посідають тривалий час провідне місце серед об'єктів, які потребують державного врегулювання. Вони розглядаються в комплексі з такими важливими питаннями як комунальні послуги, забезпечення екологічної безпеки, підвищення рівня охорони здоров'я населення, а також стосуються сучасних трансформаційних процесів в сфері місцевого самоврядування.

**Сутність проблеми полягає в тому,** що Україна залишається однією з країн Європи, яка найменш забезпечена водою [3, с. 69]. Наприклад, поверхневі водні ресурси розподілені нерівномірно на території країни. Річковий сток на 1 кв.м площі вказує на можливості природного рівня водозабезпечення. Серед регіонів України найбільш водо забезпеченим є Західний регіон, а саме Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська області, де на одного мешканця припадає від 2 до 6 куб.м. води, а на 1 кв.км площі – від 200 до 600 [7]. Натомість найменш водозабезпеченим регіоном залишається Південний: Одеська та Миколаївська області, а також Запорізька та Дніпропетровська області з Центрального регіону [7].

Слід зазначити, що в контексті реформування державного управління та передачі більшості повноважень на рівень місцевого самоврядування – питання надання послуг із водо забезпечення та водовідведення передані на муніципальний рівень управління. В

результаті проведення перших етапів децентралізації в більшості місцевих бюджетів відбулося істотне зростання, що надало реальну можливість вирішувати питання місцевого управління та спрямувати ресурси на підвищення якості надання комунальних послуг. Останні є важливими напрямком муніципального управління, вони завжди перебувають в центрі уваги громади, як міської, так і сільської, оскільки не вирішувалися роками. Таким чином, ОТГ отримали значні ресурси та механізми покращення житлово-комунального господарства на територіях свого проживання. Одними з перших в більшості громадах стали питання водо забезпечення та водовідведення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державного регулювання в сфері забезпечення населення якісною питною водою висвітлено у працях: Р. Примуш, К. Гочачілова, В. Луцюк, Є. Шмирова, Т. Сікорської, О. Андрійчук, А. Ромах, В. Гайковської, О. Галімової. Досвід управління в об'єднаних територіальних громадах та надання послуг на муніципальному рівні є предметом наукового інтересу таких вчених, як С. Серьогін, Ю. Шаров, Є. Бородін, Н. Гончарук, В. Дрешпак, Т. Крушельницька, О. Кужман, Н. Липовська, Т. Маматова, Л. Прокопенко, О. Тертишна, І. Чикаренко, С. Квітка, О. Кіреєва, А. Колповська, Е. Сергієнко, Т. Серьогіна, Д. Сухінін, О. Чикаренко, Т. Чубара, І. Шумляєва, Д. Безуглий, О. Вискуб, Н. Мохорт, С. Сельдіна, А. Денисенко, О. Кондратинський та ін. Водночас, питання забезпечення питною водою та механізмів залучення донорської допомоги для вирішення цих питань на муніципальному рівні висвітлено не в повній мірі.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідити механізми використання міжнародної технічної допомоги в сфері державного регулювання житлово-комунальних послуг щодо водопостачання та водовідведення на муніципальному рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні користування водними ресурсами проводиться дуже нераціонально внаслідок застарілих систем, які залишилися у спадок від колишнього СРСР, коли не було необхідності в економії цього

природного ресурсу. Сьогодні такі системи потребують технічного переоснащення та нових методів державного управління в цій галузі. Відтермінування вирішення цих питань, а також гострі екологічні проблеми в сукупності спричиняють непродуктивні витрати води, що призводить до зменшення придатної для споживання води.

Аналізуючи обсяги споживання води, було встановлено, що із природних водних об'єктів у 2019 році було забрано 11,1 куб. км води, в порівнянні це становить обсяг фактично у три повних об'єми Київського водосховища [15]. Наприклад, в 2018 році загальний забір води становив 11,3 куб. км води. Забір прісної води у 2019 році становив 10,6 куб. км, морської води - 0,5 куб. км., у 2018 році відповідно – 10,7 куб. км та 0,6 куб. км. Забір морської води здійснюється в основному підприємствами чорної металургії у технологічних процесах і складає 0,49 куб. км. [15]. Прісна вода також використовується в промисловості України на підприємствах тепло та атомних електростанцій, металургії та вугледобування, її обсяги становили у 2018 році 4,1 куб.км, у 2019 році – 4,3 куб.км. Але перше місце по забору прісної води припадає на сільське господарство: тут використано у 2018 році 4,7 куб.км води, у 2019 році – 4,4 куб.км. І тільки на третьому місці знаходиться комунальне господарство, на яке припадало у 2018 році та 2019 році по 2,4 куб.км води [15].

Але необхідно зазначити, що обсяги споживання води значно відрізняються за регіонами в нашій країні. Як видно з таблиці 1, перше місце в рейтингу по водозабору з природних джерел у 2017 році належить Південному регіону, найбільше забирають води з природних об'єктів Херсонська, Запорізька, Дніпропетровська та Донецька області [7].

*Таблиця 1*

**Забір води з природних водних об'єктів  
(показники 2017 року)**

Регіон	Обсяги забору води з природних водних об'єктів (млн. куб.м.)
ПІВДЕНЬ	5317
ЦЕНТР	1636



ПІВНІЧ	1174
СХІД	672
ЗАХІД	425

*Складено автором на основі [7].*

Окрім надспоживання, дуже актуально постає питання щодо водних втрат при транспортуванні [6, с.76]. Вважається, що втрата води при транспортуванні – «втрата води від місця забору до місця споживання (використання) на випаровування, фільтрування та інше. В показники не включаються обсяги води, яка передається для використання сторонньому споживачеві» [7].

Як свідчать показники, у 2017 році втрати води при транспортуванні були зафіксовані у всіх регіонах України і склали 1145 млн. куб.м., найвищий показник таких втрат належить Південному регіону, де він склав 636 млн.куб.м., а саме в Херсонській та Донецькій областях (відповідно 187 млн.куб.м. та 225 млн.куб.м.), найнижчі – у Західному - 94 млн.куб.м та Північному – 89 млн. куб.м. регіонах [7].

За допомогою цих та інших показників водного кадастру зрозуміло, що обсяги водокористування залишаються без суттєвих змін, що вказує на те, що не відбувається ощадливого водокористування та не сформовані нові механізми державного регулювання в цій сфері. На переважній більшості підприємств промисловості та сільського господарства не запровадили водоощадливі технології виробництва, так само як не запроваджено водоощадливих систем в комунальному господарстві, між іншим – втрати води є достатньо високими, а ці питання є дуже актуальними не тільки для України, а й в глобальному змісті [6, с.78]. Тому для вирішення цієї проблеми повинна бути удосконалена державна політика, яка має поєднати інтереси усіх суб'єктів управління, включаючи органи державної влади та місцевого самоврядування, міжнародні організації, власне підприємства промисловості та аграрного виробництва та населення в цілому як споживачі комунальних послуг.

Державна політика свідчить про намагання влади вирішити такі питання в контексті прийняття Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року», де охорона вод винесена в пріоритетне завдання. Зокрема, в стратегії зазначається, що в нашій державі «внаслідок токсичного, мікробіологічного та біогенного забруднення відбувається погіршення екологічного стану річкових басейнів, а також прибережних вод та територіальних вод Чорного і Азовського морів. Особливо слід відзначити незадовільний стан причорноморських лиманів, більшість з яких належать до природно-заповідного фонду і є унікальними рекреаційними ресурсами» [4].

Серед основних забруднюючих джерел виділяють скиди промислових підприємств та інших об'єктів промисловості, незадовільний стан інфраструктури по водо забезпеченню та очистки води, невідповідність нормам водоохоронних зон, наявність повсюдних випадків дренажу та змиву токсичних речовин із земель сільського призначення. Такими речовинами є сполуки азоту та фосфору, важких металів, сульфати, феноли та нафтопродукти, відбувається масштабне забруднення медичними відходами та пластиком різного виду, що фактично не підлягає ніякому контролю.

Регулярне забруднення від діяльності підприємств промисловості та комунального господарства, скиди від сільськогосподарських територій і територій, на яких розміщуються сміттєзвалища дуже ускладнюють ситуацію з водними ресурсами країни [13, с.190]. Аналіз рівнів забруднення вод у 2017 році засвідчив, що в середньому показник скинутих забруднених вод складає 20,3 %, де найгірший рівень забруднення вод у загальній кількості скинутих вод у водні об'єкти відзначають у Північному та Центральному регіонах (відповідно 30% та 27,4 %). При чому Північний регіон опинився в лідерах через те, що Київ у 2017 році скинув 52,3 % забруднених вод у скидах зворотних вод у поверхневі водні об'єкти [7].

Забруднення води та в подальшому споживання такої води населенням є першопричиною зростання рівня захворюваності на

різні інфекційні та онкологічні хвороби, тому що в сукупності це негативно позначається на загальній резистентності окремої людини та населення в сукупності. Тому постає питання удосконалення системи моніторингу вод, запровадження нових стандартів в цій площині, оновлення механізмів державного управління та запровадження інтегрованого підходу [10].

Окрім поверхневих вод до системи водних ресурсів також включені підземні води, вони є важливими водними об'єктами і мають стратегічне значення, особливо при виникненні ситуацій техногенного характеру та загроз із водо забезпеченням.

Використання підземних вод відбувається практично рівномірно за усіма регіонами країни. Найбільше видобуток підземних вод у 2017 році склав у Південному регіоні України - 743,95 тис.м<sup>3</sup> / добу, а найменше – у Центральному - 418,9 тис.м<sup>3</sup> / добу. В цілому по Україні цей показник у 2017 році склав 2801,055 тис.м<sup>3</sup> / добу (наведено без урахування ресурсів АР Крим), що складає майже 5% від прогнозних ресурсів підземних вод. Водні ресурси цього виду використовуються в основному для забезпечення господарсько-питного водопостачання (63%), на виробничо-технічні потреби (10,3%) та сільськогосподарські потреби (10,2%) [7].

Використання підземних вод для забезпечення господарсько-питного водопостачання активно відбувається практично в усіх регіонах України, окрім Центрального, оскільки тут на ці потреби було спожито лише 41 %. В аграрному секторі підземні води в основному використовуються для систем зрошення полів, ці показники складають у Південному регіоні 4% та Центральному регіоні 1% (Херсонська область посідає лідируючі позиції по використанню підземних вод для зрошення (10%) [7].

Забрудненість підземних вод також є дуже високою, вони не відповідають вимогам до джерел водопостачання, причиною чого ж знову ж такі високі показники забруднень антропогенного характеру. Негативно позначається інтенсивність їх використання, що спричиняє виснаження їх горизонтів [6, с.79].

До головних чинників забруднення підземних вод в Україні належать джерела, що відображені в таблиці 2.

Таблиця 2

**Чинники забруднення підземних вод в Україні**

Місце в рейтингу забруднення	Чинник забруднення
1	комунальні стоки
2	стоки тваринницьких комплексів
3	мінеральні добрива
4	продукти сільгоспхімії
5	свинець
6	марганець
7	нафтопродукти

*Складено автором на основі джерела [7].*

Слід зазначити, що наразі сформовані регіональні стійкі осередки забруднення підземних вод, що пов'язано з об'єктами виробництва та розвитку промисловості, зокрема, ці проблеми постають вкрай гостро у Дніпропетровській, Запорізькій та Луганській областях, або що пов'язано з надмірним використанням мінеральних та органічних добрив і пестицидів у Миколаївській, Херсонській, Одеській областях. Лідерство по забрудненню підземних вод належить Центральному регіону, де зафіксовано 61 одиницю забруднених зон [7]. Основні забруднюючі речовини підземних вод представлені в таблиці 3.

Тому, підземні води також є об'єктом державного регулювання, оскільки потребують охоронних механізмів, вироблення політики, спрямованої на зменшення негативних ефектів від забруднення та виснаження, вжиття антикризових заходів в разі складних катастрофічних ситуацій.

Ці питання частково регулюються на рівні всієї державної політики, а в рамках децентралізації – спільно зі сформованими ОТГ, тому що ці питання в громадах завжди поставали гостро і потребували свого вирішення роками. Взагалі питання комунального значення та надання комунальних послуг в більшості громад поставали

на першому місці, тому витання щодо водо забезпечення взагалі та підвищення ксті питної води є важливими та вирішуватися в комплексі. Що ж відбувається в громадах щодо забезпечення водою та побудови систем водовідведення? Розглянемо ці питання детально.

Таблиця 3

**Основні забруднюючі речовини підземних вод в Україні**

Регіон	Область	Основні забруднювачі підземних вод
ЗАХІД	Закарпатська	нітрати, залізо та марганець природного походження
	Івано-Франківська	хлориди, феноли, нафтопродукти, марганець, кадмій
	Львівська	амоній, залізо, сульфати, хлориди, нафтопродукти
	Тернопільська	нафтопродукти, органічні сполуки
	Чернівецька	сульфати, нітрати, амоній
	Волинська	нітрати, нітрити, нафтопродукти
	Рівненська	нітрати, нітрити, нафтопродукти, загальне залізо, формальдегід
	Хмельницька	мінералізація, загальна жорсткість, нітрати, загальне залізо, нафтопродукти, амоній
СХІД	Луганська	п/к мінералізація, загальна жорсткість, марганець, залізо, нітрати, феноли, хлориди, сульфати, нафтопродукти, амоній
	Донецька	п/к мінералізація, загальна жорсткість, сульфати, хлориди, нітрати, хром, ціаніди, феноли, роданіди, нафтопродукти, залізо
	Харківська	мінералізація, нітрати, нафтопродукти
ПІВНІЧ	Київська	нафтопродукти, сухий залишок, хлориди, залізо природного походження, амоній, побутові відходи
	Житомирська	нафтопродукти, залізо природного походження
	Чернігівська	нафтопродукти, фтор природного походження
	Сумська	мінералізація, загальна жорсткість, сульфати, феноли, нітрати, нафтопродукти

продовження таблиці 3

ЦЕНТР	Полтавська	мінералізація, хлориди, залізо природного походження, нафтопродукти
	Вінницька	мінералізація, загальна жорсткість, хлориди, сульфати, нітрати
	Дніпропетровська	мінералізація, загальна жорсткість, хлориди, сульфати, нітрати, нафтопродукти, бром, стронцій, марганець, залізо, бор, карбамід
	Кіровоградська	мінералізація, пестициди, нітрати, аміак, нафтопродукти
	Черкаська	мінералізація, хлориди, сульфати, нітрати, амоній, пестициди, нафтопродукти
ПІВ-ДЕНЬ	Запорізька	мінералізація, загальна жорсткість, пестициди, нітрати, нафтопродукти
	Миколаївська	мінералізація, загальна жорсткість, хлориди, сульфати, нітрати, амоній, нафтопродукти
	Одеська	мінералізація, загальна жорсткість, нітрати, нафтопродукти, поліфосфати, карбамід, важкі метали, аміак
	Херсонська	мінералізація, хлориди, сульфати, нітрати, нафтопродукти, амоній, марганець

Складено автором на основі джерела [7].

З 2014 року в Україні триває формування об'єднаних територіальних громад з метою організації належного управління на місцевому рівні, що передбачає в тому числі й вирішення проблем з організацією та наданням якісних житлово-комунальних послуг [11]. Ці питання тривалий час були складними для вирішення, але й водночас першочерговими для мешканців муніципальних одиниць [1, с.23]. Тому з цією метою було Україні було надано потужну технічну допомогу з боку іноземних організацій.

В щойно сформованих ОТГ повноваження щодо управління житлово-комунальним комплексом передавалися комунальним підприємствам, які були спеціально для цього створені і які є активним суб'єктом управління на місцевому рівні. Крім того, для організації якісного надання житлово-комунальних послуг на рівні

ОТГ, необхідною умовою є формування прозорих тарифів, особливо при водопостачанні та водовідведенні, та розуміння ощадливого ставлення до споживання води [1, с.21].

З 2014 року українським ОТГ вдалося реалізувати багато проектів щодо забезпечення населення питною водою, особливо завдяки швейцарсько-українському проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [2]. В межах проекту в деяких громадах було побудовано мережі централізованого водопостачання, це беручи до уваги, що подібних проектів громада очікувала протягом 20 років [9, с.71]. В таких населених пунктах водо забезпечення здійснювалося на тому, що воду привозили машинами, при чому вартість довозу складала близько 100 грн за 1 м куб. Після побудови водогону вартість за 1 м куб. складає 18 грн, що становить значну економію для громадян [8].

Але важливими питанням в проектах з відновлення або побудови системи водо забезпечення була розробка відповідного інвестиційного проекту [14, с.5]. З цією метою українським ОТГ та підприємствам з управління ЖКГ було запропоновано для використання систему обліку активів з використанням сучасних інформаційних технологій QGIS. Далі протягом 3-4 місяців проводилася технічна інвентаризація та оцінювання, усі дані вносилися в зазначену програму і таким чином підприємство отримувало можливість якісного аналізу системи водопостачання та водовідведення. В сукупності такий підхід надавав можливість оптимізувати капітальні витрати на будівництво водогону та системи водо забезпечення та залучати інвестиції і технічну допомогу [8].

Слід сказати, що DESPRO вдалося суттєво поліпшити відбір та реалізацію проектів для розвитку ОТГ. Якщо у I та II фазах діяльності цього проекту в Україні виконавцями проектів та бенефіціарами від DESPRO виступали неприбуткові організації, то вже на III- IV фазі DESPRO почали співпрацю з місцевими радами та ОТГ. Таким чином, відбулося зростання свідомості населення та органів місцевого самоврядування. Якщо під час I фази обсяг залучення бюджетних коштів із сільських, районних й обласних бюджетів для реалізації проектів з водопостачання склав 17 % від

загальної вартості, у II фазі – це вже було 24 %, у III фазі (2014–2017 роки) частка бюджетного фінансування становила 32 %, у IV - щонайменше 50 %. Така динаміка фінансування свідчить про те, що ОТГ стали більш спроможними та здатними вирішувати питання місцевого значення [2].

Досліджуючи вартість проектів з будівництва системи водо забезпечення, слід сказати, що вона збільшується щороку [13, с.191]. Якщо на перших фазах діяльності проекту DESPRO середня вартість будівництва 1 км водних мереж у сільській місцевості була 76 тис. грн, згодом - 83 тис. грн, то вже у III фазі (2014–2017 роки) реальна вартість будівництва 1 км склала 156 тис. грн. Аналізуючи проекти щодо будівництва системи водо забезпечення та водовідведення, можна побачити, що в середньому в кожному селі, селищі чи місті необхідно побудувати від 6 до 10 км водних мереж, таким чином вартість проектів коливається в межах 1 млн. грн. [2].

Крім того, вартість будівництва водогону залежить від того, яким чином спроектовано водогін, на яке споживання води він орієнтується – на реальне чи на таке, що закладається в державних будівельних нормах. У містах вартість побудови водогону буде набагато вище, тому слід враховувати існуючу мережу водо забезпечення і необхідність виконання супутніх робіт (зняття та укладка асфальту на лініях проведення мережі тощо) [14, с.5].

Кращим варіантом для громад є той, коли вода подається безпосередньо напряду, зі свердловини, і якщо вона відповідає основним стандартам якості і не потребує додаткового очищення. Якщо ж за проектом вона буде надходити з бетонного резервуару або башти Рожновського та інших подібних споруд, тоді виникає необхідність в очищенні такої води, хлоруванні або іншим способом. Що в сукупності буде визначати ціну проекту та в подальшому вартість послуги.

В сільській місцевості набули популярності приватні свердловини, щоб якось вирішити проблему водо забезпечення та зрошення своїх земельних ділянок. Але таке будівництво є достатньо високовартісним. Натомість розбудова мережі централізованого водопостачання в ОТГ є набагато дешевшим.



Тим більше, забезпечення водопостачання в сільських населених пунктах враховує якість води, екологічні проблеми, які наявні на певній території. Найбільш прийнятним варіантом для організації централізованого водопостачання є наявність артезіанської свердловини як джерела, що дозволяє раціонально використовувати фінансові та технічні ресурси, а також значно підвищує якість питної води для населення, чим підвищує також й соціальну складову.

Як показав досвід, в окремих населених пунктах буріння свердловини в межах населеного пункту не було рентабельним через наявність зони сухого поясу чи достатньо глибокої зони водоносного горизонту. В таких випадках будівництво свердловини проходило поза межами населеного пункту, на відстані в декілька кілометрів, особливо цікавим для реалізації спільних проектів при підтримці міжнародної допомоги були ті, де вже наявні подібні свердловини, тому тут основною проблемою було будівництво подальшої мережі водо забезпечення і це визначалося як найбільш прийнятний спосіб вирішення проблеми [2].

Коли ОТГ мала проект щодо розбудови мережі водопостачання та водовідведення, стало очевидним, що до цього питання громада зверталася не вперше. Тому перемагали в конкурсах DESPRO ті проекти по водо забезпеченню, які мали плани розбудови водогонів. Згодом наявність такого проекту стала однією з вимог конкурсних пропозицій.

Втім, не всі проекти були переможними, тому що підлягали перегляду та експертній оцінці щодо їх рентабельності через те, що вартість їх будівництва була набагато більшою, ніж аналогічні проекти в інших ОТГ. Наприклад, до здешевлення могли призвести перегляд норм споживання води, оскільки будівельні норми визначаються в межах 100-285 л на добу на одну особу, а в проектах було зазначено найвища межа - 285 л на добу [2]. Але як показав досвід, в сільській місцевості споживання води коливається на рівні до 100 л на добу. При розрахунках реального водоспоживання доцільно спиратися на рівень благоустрою домогосподарств та наявність інших джерел води, оскільки для потреб господарства населення використовує звичний та зручний спосіб – воду з колодязів.

При встановленні норм водоспоживання до 100 л на добу на одну особу, стало очевидно, що більш рентабельніше використовувати трубу для мережі водогону не 110 мм, як за проектами, а меншого діаметру. Чим менше діаметр труби, тим менша її вартість [2]. Навіть на матеріалах можна досягти значної економії будівництва. Тому в більшості ОТГ норми і споживання були переглянуті та замінені на більш раціональні, основною задачею місцевої влади було знайти необхідні підрядні організації з відносно невисокими пропозиціями по будівництву робіт [12, с.36-37].

В проектах DESPRO кошти розподілялися таким чином: при вартості 1 км труб та кранів, яка складає, наприклад, 150 тис. грн, міжнародна допомога становила 60 тис. грн або 40 % від проектною вартості, решту вартості громадам було запропоновано сплатити самостійно, залучаючи бюджетні ресурси різних рівнів та фінансові ресурси мешканців ОТГ [2]. Основною метою була все ж таки не тільки економія, а залучення економно та раціонально управляти спільною комунальною власністю та запровадження позитивного зарубіжного досвіду. В результаті реалізації проектів щодо забезпечення водою жителів сільських населених пунктів, вони також ставали учасниками процесу управління та реалізації цих проектів [5, с.52-53]. На початкових етапах діяльності DESPRO частка коштів самого населення складала 47 %, згодом була зменшена до 31 %. Таким чином, протягом 2015-2017 років мешканці сільських населених пунктів, які були задіяні в проектах по розбудові мережі водопостачання та водовідведення, внесли власні кошти в розмірі близько 2-5 тис. грн., та додатково ще 1,5-3 тис. грн за підключення домогосподарства до мережі [2].

Поступово такий досвід охопив більшість ОТГ і проблема в решті-решт зрушила з місця. Деякі громади спромоглися розбудувати мережі водопостачання навіть без допомоги міжнародних донорів. Оскільки деякі обласні ради, як наприклад, в Івано-Франківській області, при проведенні обласних конкурсів проектів приділили окрему увагу саме проектам з водо забезпечення і встановили окрему квоту для цього. Протягом останніх років в обласних конкурсах отримують фінансування проекти з водопостачання,

в яких чітко зазначені такі показники, як обсяг співфінансування з боку громади, фіксований розмір фінансування на 1 км мереж водопостачання, досягнення вищого рівня охоплення послугою [2]. В Дніпропетровській області в контексті обласного конкурсу проектів особливе місце належить проектам із водопостачання в сільській місцевості й малих містах, вони навіть виділені в окрему категорію та отримують значне фінансування та консультативну підтримку.

Наразі діяльність міжнародної технічної допомоги стосується більш глибоких проблем: тепер це не тільки організація забезпечення водопостачання, а й розвиток комунальних служб з цих питань, оскільки також важливим критерієм проекту є здатність працювати без фінансової міжнародної допомоги, самостійно. Тому такі системи водопостачання мають бути повністю самоокупними, мати достатньо коштів на ремонт та обслуговування.

Міжнародна допомога сприяла зрушенню такого важливого питання як водозабезпечення ОТГ. Вона ґрунтувалася на таких основних чинниках, як:

- забезпечення раціонального управління та організації послуг водопостачання;
- удосконалення системи водопостачання та водовідведення завдяки співпраці з комунальним підприємством ОТГ;
- модернізація інженерної мережі водопостачання.

Завдяки діяльності міжнародних організацій та проектів стало можливим для громад розробляти програми із водопостачання і водовідведення самостійно, проводити технічні аудити усіх мереж з водопостачання, фінансовий та організаційний аудити. В результаті чого керівниками громад було створено комунальні підприємства з обслуговування та будівництва мереж водопостачання та водовідведення.

Висновки. Проблеми забезпечення якісною питною водою для сільських та селищних громад нарешті вдалося зрушити і вирішувати достатньо ефективно. У громаді, де правильно налаштовано систему водопостачання, вона повністю утримує сама себе. З місцевої влади знято фінансове навантаження щодо



*tance of providing quality water and the problems which are a danger to public health. Systemic shifts due to public administration and decentralization reforms, achievements in the field of quality drinking water supply for UTG, main problems and ways of solving them, as well as the process of adaptation of positive foreign experience are analyzed, the leading role of international technical assistance in these processes is identified.*

*The role of international assistance in water supply and sewerage projects within the framework of the Ukrainian-Swiss DESPRO project, the main methods and mechanisms of project management in this area are determined. The problems of providing quality drinking water for rural and urban communities have finally been addressed and addressed quite effectively. In a community where the water supply system is set up correctly, it is completely self-sustaining.*

*The local authorities have been relieved of the financial burden of repairing breakthroughs and overhauling networks or building such networks in the settlement. From now on, the real tasks are not only the establishment of water supply and sewerage, improving the quality of drinking water, but also the ability to obtain funds from this utility, which is also positively reflected in local budgets, as these projects eventually become budget-forming and UTG can direct them to further development. Important issues in the future will be not only the development of water supply networks, but also their maintenance at the expense of community budgets. As a result of the analysis of the situation regarding water supply and sewerage, it was found that for better management of communal services in UTG it is expedient to establish a communal enterprise or service cooperatives, as small networks of villages and settlements are unattractive for water supply business. As a rule, service cooperatives are formed to provide services in a small settlement, instead of providing water supply in several villages and settlements or large UTGs, it is advisable to form a utility company.*

**Key words:** *decentralization, water supply, communal property management, housing and communal services.*

**Received: 18.01.21**

## References

1. Bayuk, M.I., & Voit, M.I. & Panasiuk, M.V. (2015) *Deputatu mistsevoy rady: praktychni porady shchodo orhanizatsii diyalnosti. [To the deputy of local council: practical councils concerning the organization of activity]*. Khmelnytskyi: Tsentr perepidhotovky ta pidvyshchennia kvalifikatsii pratsivnykiv orhaniv derzhavnoi vlyady, orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, derzhavnykh pidprijemstv, ustanov i orhanizatsii [in Ukrainian]
2. Dzherelo DESPRO – rozmova z ekspertom pro vodu u selakh: interviu vid 26 lystopada 2018 roku. Ofitsiinyi sait «Detsentralizatsiia daye mozhlyvosti» [Source DESPRO – conversation with an expert about water in villages: interview from November 26, 2018. Official site «Decentralization provides opportunities»]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/10175> [in Ukrainian].
3. Yesina, V.O., Slavuta O.I. & Matvieieva N.M. (2020). Sfera vodopostachannia ta vodovidvedennia yak skladova yakosti zhyttia naselennia: ekonomichni ta sotsialni aspekty rozvytku [Sphere of water supply and sewerage as a component of quality of life of the population: economic and social aspects of development]. *Ekonomika ta upravlinnia pidprijemstvamy – Economics and management of enterprises*, 53, (pp. 69-74) [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro Osnovni zasady (strategii) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2030 roku [Law of Ukraine On the Basic Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine until 2030]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [in Ukrainian].
5. Oluiko, V.M. (2017) *Instrumenty rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii vlyady [Mechanisms of the development of united territorial communities in the context of decentralization of power]* [in Ukrainian].
6. Krylova I.I. (2019). Suchasna systema monitorynhu ta kontroliu u sferi vodopostachannia ta vodovidvedennia [Modern system of monitoring and control in the field of water supply and sewerage]. *Derzhava ta rehiony. Seriiia «Derzhavne upravlinnia» – State and Regions. Public Administration Series*, 2, 66, (pp. 76-84) [in Ukrainian].
7. Natsionalna dopovid pro yakist pytnoi vody ta stan pytnoho vodopostachannia v Ukraini u 2017 rotsi: Ministerstvo rehionalnogo rozvytku,

budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva [National Report on Drinking Water Quality and the State of Drinking Water Supply in Ukraine in 2017: Ministry of Regional Development, Building and Housing]. [www.min-region.gov.ua](http://www.min-region.gov.ua). Retrieved from: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/11/Proekt-Natsionalnoyi-dopovidi-za-2017-rik.pdf> [in Ukrainian].

8. Plan udoskonalennia posluhy vodopostachannia v Stanislavskii OTH na 2019 – 2023 roki [Plan for improving the water supply service in Stanislavskaya UTC for 2019 – 2023]. [stanislavskaotg.dosvit.org.ua](http://stanislavskaotg.dosvit.org.ua). Retrieved from: <https://stanislavskaotg.dosvit.org.ua/storage/documents/attachments/755d3c13d02cf46af8d5cdbd952d37cd.pdf> [in Ukrainian].

9. Prylipko S.M., Shatokhina, A.M. & Kostiuk M.V. (2018). *Hrant yak finansovyi instrument vyrishennia problem silskykh terytorialnykh hromad orhanamy mistsevoho samovriaduvannia. Sotsialnyi rozvytok silskykh rehioniv : kol. monohrafiia [Grant as a financial tool for solving the problems of rural territorial communities by local governments. Social development of rural regions: count. monograph]*. Uman : VPTs «Vizavi» (Vyd-ts «Sochinskyi»), 3, (pp. 71-77) [in Ukrainian].

10. Sorokovska S.V. (2017). Sutnist ta zmist derzhavnoi polityky u sferi pytnoho vodopostachannia [The essence and content of state policy in the field of drinking water supply]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 5. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2017\\_5\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_5_12) [in Ukrainian]

11. Stale upravlinnia vodnymy resursamy. Ministerstvo zakhystu dovkillia ta pryrodnykh resursiv Ukrainy [Sustainable water management. Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine]. [mepr.gov.ua](http://mepr.gov.ua). Retrieved from <https://mepr.gov.ua/timeline/Ohorona-vod.html> [in Ukrainian].

12. Stankus, T. & Matvieieva, V. (2016). *Budzhetniyi proces / Derzhavni zakupivli v orhanakh miscevoho samovriaduvannia [Budget process / Public procurement in local governments]* [in Ukrainian].

13. Strukova V. (2015). Mekhanizmy derzhavno-pryvatnoho partnerstva u sferi vodopostachannia ta vodovidvedennia v Ukraini [Mechanisms of public-private partnership in the field of water supply and sewerage in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Self-Government*, 3 (26), (pp. 189-199) [in Ukrainian].

14. Suhak T.M. (2018). Derzhavna polityka ekonomichnoho rozvytku sfery vodopostachannia ta vodovidvedennia [State policy of economic development of water supply and sewerage]. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].

15. Suchasne vodokorystuvannia Ukrainy: opublikovano 06 travnia 2020 roku: Oficiinyi sait Derzhavnogo agentstva vodnykh resursiv Ukrainy [Modern water using in Ukraine: published on May 6, 2020: Official site of the State Agency of Water Resources of Ukraine]. *www.davr.gov.ua*. Retrieved from: <https://www.davr.gov.ua/news/suchasne-vodokorystuvannya-ukraini> [in Ukrainian].

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

**Бізониц Дмитро Володимирович:** ТОВ «Еталонтехсервіс»  
м. Харків, Україна.

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

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

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



УДК 35.077.1-028.27(477)  
DOI: 10.34132/pard2021.11.05

## ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ УРЯДУ УКРАЇНИ, ВІДКРИТІ ДАНІ (OPEN DATA) ТА ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ

**Бондар Г. Л.**, канд. політ. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Стаття присвячена аналізу особливостей діяльності та стану реформ в Україні у напрямку цифровізації послуг, їх доступності громадянам, розвитку електронного врядування, забезпечення прозорості відкритих даних. Проаналізовано законодавче і нормативно-правове забезпечення розвитку електронного врядування в напрямку цифрової трансформації уряду. Проаналізовано та систематизовано дані закордонних досліджень щодо електронного врядування. Розкрито особливості реалізації можливостей електронного урядування в Україні під час боротьби з пандемією (COVID-19). Встановлено, що наразі в Україні спостерігається недостатній розвиток ІКТ, має місце обмеженість ресурсів, наявні проблеми пов'язані з цифровою інклюзивністю, конфіденційністю даних і кібербезпекою. Доходимо висновків, що наразі триває процес створення та розвитку національних порталів для автоматизації адміністративних завдань, підвищення доступності державних послуг, сприяння прозорості та підзвітності державного сектору. Цифрова трансформація уряду також логічно пов'язана з трансформацією управління та ціннісними, світоглядними змінами для розробки національної стратегії розвитку країни.

**Ключові слова:** цифрове врядування, відкриті дані, електронні послуги, телекомунікаційна інфраструктура.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** З початку 2020 року особливу роль у багатьох країнах світу почало відігравати саме електронне урядування через виклики спричинені глобальною

пандемією COVID-19. Відповідно використання цифрових державних послуг стає все більш поширеним, оскільки громадяни змушені дотримуватись вимог соціального дистанціювання та використовувати онлайн-взаємодію, звертаючись до платформ електронного уряду. Засоби електронного урядування використовують також посадові особи для управління кризою інноваційними способами. Нові виклики змушують уряди використовувати системи управління даними і розробляти власні стратегії електронного управління, орієнтовані на дані.

Багато країн світу прагнуть розвитку за допомогою реалізації можливостей електронного урядування, але окремі країни стикаються з такими проблемами як: обмеженість ресурсів, відсутність цифрової інфраструктури та недостатні можливості. Також це стосується проблем, пов'язаних з цифровою інклюзивністю, конфіденційністю даних і кібербезпекою. У дослідженні ООН прогресу розвитку електронного уряду 193 країн світу, Україна, маючи дохід нижче середнього рівня, отримала індекс оцінки електронного урядування (EGDI) - 0.71, який є вищим за середнє світове значення – 0.6. Проте, враховуючи здобутки, зазначимо, що процес цифрової трансформації уряду потребує подальшого розвитку та аналізу, оскільки в Україні спостерігається недостатній розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, що безпосередньо пов'язаний з економічною ситуацією в країні. Триває процес створення та розвитку національних порталів, серверних систем, який має на меті автоматизувати адміністративні завдання, підвищити доступність державних послуг, сприяти прозорості та підзвітності державного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Автором статті було проаналізовано законодавчу та нормативно-правову базу у сфері функціонування та розвитку електронного урядування в напрямку цифрової трансформації уряду та виконання міжнародних зобов'язань Україною, зокрема Угоди про Асоціацію України з ЄС [1] та **Міжнародної хартії відкритих даних** [2]. **Було проаналізовано:** Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року зі змінами та доповненнями [3]; **Постанову Кабінету**

**Міністрів України** від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [4]; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних» від 21 листопада 2018 р. № 900-р [5]; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» [6]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 року [7]. Також було проаналізовано та систематизовано дані досліджень європейських та міжнародних інституцій щодо розвитку електронного врядування, відкритих даних та електронних послуг в світі та Україні, зокрема: звіт ООН щодо прогресу розвитку електронного уряду в 193 країнах за 2020 рік у напрямку до втілення цілей Сталого розвитку до 2030 року (United Nations: E-Government Surveys 2020) [8]; Global Open Data Index – у 94 країнах досліджувався стан оприлюднення органами влади відкритих даних [9]; шостий щорічний звіт Open Data Maturity Report 2020 щодо оцінки зрілості відкритих даних від European Data Portal [10]; Звіт ООН щодо цифрових урядових ініціатив у відповідь на пандемію COVID-19 (United Nations: Compendium of Digital Government Initiatives in response to the COVID-19 Pandemic) [11]. Також було проаналізовано: особливості діяльності та стан реформ у напрямку цифровізації послуг, розвитку електронного врядування, що реалізуються зокрема Міністерством Цифрової Трансформації; особливості функціонування Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), зокрема в умовах пандемії; розкрито особливості функціонування урядового порталу відкритих даних відповідно до міжнародних зобов'язань України, та порталу державних послуг Дія.

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

➤ проаналізувати особливості діяльності та стану реформ в Україні у напрямку цифровізації послуг, їх доступність громадянам,

розвиток електронного врядування, *забезпечення прозорості* публічної інформації у формі відкритих даних на запит, їх оприлюднення та оновлення на єдиному державному веб-порталі та на сайтах органів влади;

➤ проаналізувати *законодавче і нормативно-правове забезпечення* у сфері функціонування та розвитку електронного врядування в напрямку цифрової трансформації уряду й виконання міжнародних зобов'язань Україною;

➤ проаналізувати та систематизувати дані досліджень європейських та міжнародних інституцій щодо розвитку електронного врядування, відкритих даних та електронних послуг в світі та Україні;

➤ **розкрити особливості** реалізації можливостей електронного врядування в Україні *під час боротьби* з пандемією COVID-19 (сфера надання електронних послуг та адміністративних послуг);

➤ проаналізувати проблеми, що впливають на розвиток цифрового врядування України для досягнення Цілей сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У 2020 році Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) А. Гутерріш оголосив про «початок десятиліття дій зі сталого розвитку, спрямованого на активізацію зусиль країн з досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР) до 2030 року»[8]. На порядку денному постала нагальна потреба у глобальних спільних зусиллях щодо ліквідації бідності, поліпшення економічного зростання, соціального захисту, охорони здоров'я (в тому числі заходи боротьби з пандемією), освіти, енергетики, водопостачання та санітарії, стійкого транспорту та інфраструктури, а також доступу до Інтернету. Особлива увага ООН зосереджена на ролі та важливості розвитку цифрового врядування країн світу для досягнення Цілей сталого розвитку.

«Під цифровим врядуванням розуміються дії держави щодо стійкого, інклюзивного та справедливого надання державних послуг для всіх людей у всьому світі. Але функції електронного уряду не обмежуються наданням послуг, важливою є його роль й у зміцненні

цифрової грамотності, цифрової інтеграції, цифрового зв'язку, цифрової ідентичності» [8]. Багато країн світу прагнуть розвитку за допомогою реалізації можливостей електронного урядування, але у своєму прагненні розвитку окремі країни стикаються з такими проблемами як: обмеженість ресурсів, відсутність цифрової інфраструктури та недостатні можливості. Також це стосується проблем, пов'язаних з цифровою інклюзивністю, конфіденційністю даних і кібербезпекою.

Варто зазначити, що з початку 2020 року особливу роль у багатьох країнах світу почало відігравати саме електронне урядування через виклики спричинені глобальною пандемією COVID-19. Саме тому використання цифрових державних послуг стає все більш поширеним, оскільки громадяни змушені дотримуватись вимог соціального дистанціювання та використовувати онлайн-взаємодію, звертаючись до платформ електронного уряду. Засоби електронного урядування використовують також посадові особи для управління кризою інноваційними способами.

Згідно зі звітом ООН, «у світі покращився рівень надання цифрових державних послуг, зокрема наразі більше 84% країн пропонують принаймні одну онлайн-транзакцію, а середній світовий показник становить 14 таких послуг. Найбільш поширеними цифровими послугами в світі є реєстрація нового бізнесу, подання заявки на отримання ліцензії на ведення бізнесу, отримання свідоцтва про народження та оплата комунальних послуг» [8]. Всі регіони так чи інакше досягають прогресу у розвитку електронного уряду, про що свідчать їх показники Індексу розвитку електронного уряду (EGDI). «Лідером залишається Європа з найвищою часткою країн в дуже високій групі EGDI (58%), за нею йдуть Азія (26%), Америка (12%) і Океанія (4%)» [8].

У дослідженні ООН прогрес у розвитку електронного уряду розкрито через Індекс розвитку електронного уряду (EGDI) на національному рівні (оцінюється рівень національного онлайн-розвитку 193 держав-членів ООН). Було приділено увагу особливостям впровадження онлайн-послуг, їх масштабу, відкритим державним даним, електронній участі, багатоканальному

наданню послуг, послугам мобільного зв'язку, рівню використання і цифровим бар'єрам. Також розкриті форми участі громадськості у публічному управлінні із застосуванням інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Для дослідження стану розвитку електронного уряду в світі було враховано наступні складові: розвиток телекомунікаційної інфраструктури, здатність людських ресурсів (кадрів) просувати і використовувати ІКТ (що здатні вдосконалювати державне управління на шляху до досягнення сталого розвитку), а також доступність онлайн-послуг та їх контент.

Таким чином, нові виклики змушують уряди використовувати системи управління даними і розробляти власні стратегії електронного управління, орієнтовані на дані. «Кількість країн, які створили портали відкритих державних даних зростає: з 46 у 2014 році (24 %) до 153 в 2020 році (80 %)» [8].

Державні дані формуються у результаті заповнення громадянами онлайн-форм; переходу за посиланням на портали та сайти органів влади; взаємодії, шляхом надання державою та реалізацією прав громадян скористатись запропонованими їм державою електронними послугами; взаємодії з державою, завдяки використанню чат-ботів (з поточною корисною інформацією, яка базується на офіційних даних органів влади). Зібрані дані можуть використовуватись під час реалізації стратегій і тактик в державній політиці у різних сферах її застосування. Дані, які створюються в результаті діяльності органів влади мають бути відкритими, доступними для громадськості.

В Україні відкриті дані регламентуються Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року зі змінами та доповненнями [3]. «Публічна інформація у формі відкритих даних - це публічна інформація у форматі, що дозволяє її автоматизоване оброблення електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до неї, а також її подальше використання. Розпорядники інформації зобов'язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах» (стаття 10.1) [3].

«Перелік наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимоги до формату і структури таких наборів даних, періодичність їх оновлення визначаються Кабінетом Міністрів України» (стаття 10.1.4) [3]. **Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України** від 21 жовтня 2015 р. № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» зі змінами, у 2019 році необхідність оприлюднення стосувалась 900 наборів даних, у 2020 році додалось ще 100 наборів даних [4].

У жовтні 2016 року Україна офіційно приєдналася до Міжнародної хартії відкритих даних (далі – Хартія), взявши на себе зобов'язання перед міжнародною спільнотою впроваджувати національну політику відкритих даних відповідно до принципів хартії [2]. Будь-який орган місцевого самоврядування може приєднатись до Хартії, якщо він впроваджує політику відкритих даних. Завдяки відкритим даним в країні розвивається урядування, зростає рівень довіри до влади, дотримується принцип верховенства права, стає прозорим процес ухвалення політичних рішень, оптимізується процес надання державних послуг громадськості.

У 2017 році до Хартії приєдналися - **Львів, Вінниця, Дніпро, Дрогобич та Чернівці, а у 2019 році - Івано-Франківськ, Кропивницький, Тернопіль та Хмельницький.** Українські міста надаючи доступ своїм жителям до відкритих даних, надають їм можливість отримати корисну інформацію щодо життєдіяльності міста (транспорту, будівництва, фінансових та комунальних питань та ін.). Таким чином місцева влада робить прозорою свою діяльність, стає спроможною оптимізувати свою діяльність, приймати обґрунтовані рішення, економити кошти.

Наразі в Україні функціонує портал відкритих даних України - data.gov.ua, який надає доступ до публічної інформації органів влади у формі відкритих даних (open data Ukraine) (станом на початок 2021 року оприлюднено – 35782 наборів даних). Забезпечення порталу підтримується Міністерством цифрової трансформації України. Згадане Міністерство повинно разом з інститутами громадянського

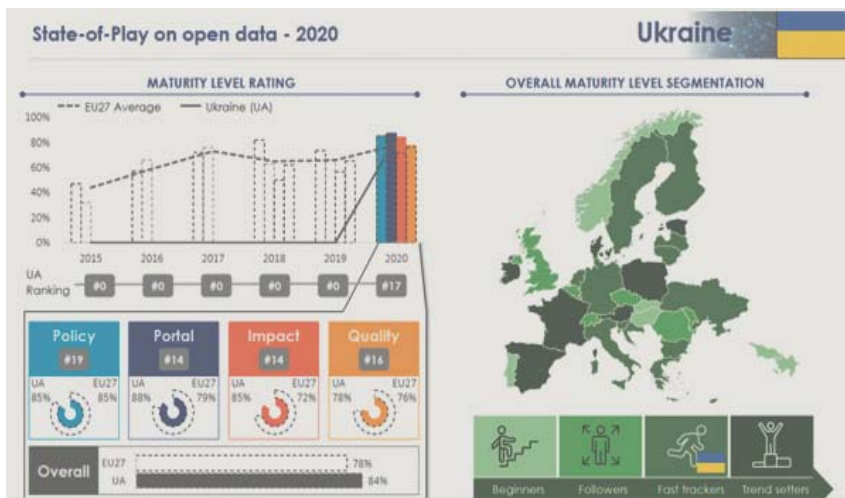


суспільства та громадськістю проводити періодичний моніторинг «стану оприлюднення та оновлення наборів даних на офіційних веб-сайтах державних органів та на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних...із подальшою публікацією результатів моніторингу на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних та поданням результатів оцінки на розгляд Кабінету Міністрів України» [4].

У рейтингу **Global Open Data Index** з 94 країн, у яких досліджувався стан оприлюднення органами влади відкритих даних за 2016-2017 рр. Україна вже займала 31-е місце. В дослідженні було зазначено, що в Україні на 100% відкритими були дані щодо державного бюджету, законодавства, публічного реєстру юридичних осіб, а на 80% відкритими дані щодо державних закупівель, законопроектів та національної статистики [9]. Важливо підкреслити, що одним з важливих завдань Постанови Уряду № 835 була саме публікація фінансової звітності у формі відкритих даних як однієї з головних вимог Плану виконання Угоди про Асоціацію України з ЄС (глава 12 - Прозорість) [1]. Публікація даних фінансової звітності установ є важливим кроком у розбудові економіки країни та подоланні корупції.

**Українські відкриті дані** опубліковані на Європейському порталі даних - [europeandataportal.eu](http://europeandataportal.eu). 17 грудня 2020 року – Європейський портал даних (EDP) опублікував шостий щорічний звіт **Open Data Maturity Report 2020** щодо оцінки зрілості відкритих даних [10]. Україна вперше брала участь у визначенні рейтингу й увійшла до переліку країн, що швидко розвиваються (Fast-trackers). У дослідженні аналізувались показники щодо політики відкритих даних в країні, робота національного порталу ([data.gov.ua](http://data.gov.ua)), вплив відкритих даних на сфери життя суспільства (політичну, соціальну, економічну та ін.), якість даних. Україна набрала 2180 балів із 2600 можливих та посіла 17 місце в рейтингу серед 36 країн (європейські країни та країни «східного партнерства»), продемонструвавши рівень зрілості сфери відкритих даних на рівні 84% (середній показник зрілості сфери у Європі становить - 78%) [10]. (рис. 1).





**Рис.1.** Оцінка зрілості відкритих даних щодо України [10]

Сервісами на основі відкритих даних наразі користуються до 5 мільйонів українців [12].

Разом з тим, збільшення обсягу державних даних спричиняють й виникнення ризиків, тому нагальною є необхідність ефективного управління даними і створення відповідних інститутів. Для ефективного реагування на витоки даних і кібер-атаки необхідною є обізнаність громадян про кібербезпеку, також мають бути розроблені механізми звітності про інциденти та реалізовуватись безперервна підготовка персоналу. Орієнтована на дані політика цифрового уряду завжди повинна визначатися чітко сформульованими політичними і оперативними потребами та суспільною користю.

У звіті ООН щодо електронного урядування стверджується, що оптимізація використання урядових даних дозволить підвищити продуктивність, підзвітність і інклюзивність державних установ відповідно до принципів, закріплених у Порядку денному щодо сталого розвитку на період до 2030 року. Орієнтований на дані уряд здатний зміцнити довіру громадськості до влади, але це вимагає від нього довгострокового бачення і підходів, які включають у себе керування економікою і політикою управління даними, ефективне

управління сектором безпеки і конфіденційності даних. Оскільки управління даними це більше, ніж технічні функції, уряди повинні застосовувати цілісний, загальнодержавний підхід до розробки всеосяжної системи управління даними, що має підтримуватись національною стратегією в області даних.

Дослідження ООН дозволяє дійти висновку, що уряди країн у всьому світі використовують цифрові технології для впровадження інновацій у методи роботи, обміну інформацією, прийняття рішень і надання послуг, а також для взаємодії і партнерства з громадянським суспільством у вирішенні політичних завдань, що становлять суспільний інтерес. Однак є й країни, які не мають у своєму розпорядженні можливості для ефективного використання цифрових технологій, для надання доступних, надійних, швидких, персоналізованих, безпечних і інклюзивних послуг та розширення прав і можливостей людей за допомогою відкритих і заснованих на широкій участі механізмів. Відповідно країни, які перебувають на найбільш високому рівні розвитку електронного урядування, приділяють пріоритетну увагу розвитку потенціалу і менталітету громадянського суспільства, коли повністю підтримується комплексний, загальнодержавний підхід до цифрової трансформації уряду.

Існує дев'ять визначальних компонентів переходу уряду на цифрові технології:

1. бачення, керівництво, світогляд;
2. комплексна інституційна екосистема на основі нормативно-правової бази;
3. організаційна структура і культура;
4. системне мислення і інтеграція (напрацювання комплексних підходів щодо розробки політики та надання послуг);
5. управління даними (забезпечення стратегічного і професійного управління даними);
6. інфраструктура ІКТ, доступність технологій;
7. ресурси (мобілізація ресурсів, узгодження пріоритетів, бюджетів, в тому числі на основі партнерських відносин між державним і приватним секторами);

8. потенціал розробників потужностей;

9. суспільний потенціал (розвивати потенціал суспільства, охопити всіх, подолати цифровий розрив)» [8].

Отже, успішність переходу уряду на цифрові технології перебуває у прямій залежності від здатності мобілізувати ресурси, керувати даними, сприяти ефективній комунікації з громадськістю та вирішувати питання, пов'язані з інфраструктурою ІКТ, а також загальнодоступністю технологій. Необхідно також розвивати відповідний потенціал розробників потужностей і всіх громадян, включаючи вразливі групи населення. Відповідно цифрова трансформація уряду логічно пов'язана з трансформацією управління та ціннісними, світоглядними змінами для розробки національної стратегії розвитку країни і досягнення Цілей сталого розвитку.

Як вже було зазначено вище, останні тенденції розвитку електронного уряду відображені в уніфікованому зведеному індексі від ООН - EGDI, який містить в собі три складові: індекс онлайн-послуг (OSI), індекс телекомунікаційної інфраструктури (ТИ) і індекс людського потенціалу (HCI). Кожна складова аналізувалась окремо, значення кожного індексу вираховувалось від 0 до 1. Загальний EGDI отримувався з урахуванням середнього арифметичного трьох індексів. Оцінка розвитку електронного уряду, відображена в EGDI, дозволяє державам-членам відстежувати результати дослідження і працювати над вдосконаленням після кожного вимірювання.

За результатами дослідження, «69 країн мають високі показники EGDI від 0.50 до 0.75, а 59 країн потрапляють до середньої групи країн EGDI з показниками від 0.25 до 0.50. Тільки вісім країн мають низькі показники EGDI (від 0,00 до 0.2)» [8]. Відповідно дослідження, ООН підкреслює стійку позитивну глобальну тенденцію до більш високого рівня розвитку електронного урядування у 2020 році. «З урахуванням того, що в 2020 році 34 нових учасника увійшли до групи з високим і дуже високим EGDI, частка країн у відсотках з показниками від 0.50 до 1.00 з 2018 року збільшилася на 13.5 %; на ці 126 держав-членів в даний час припадає 65 % від загального числа держав-членів. Це свідчить про значне поліпшення рівня розвитку

електронного уряду в усьому світі» [8]. Україна за показниками увійшла до групи країн з «**високим індексом (HV) EGDI** (від 0.50 до 0.75) розвитку електронного уряду отримавши показник - **0.7119**»[8].

Ці дані дають можливість припустити, що всі країни з високим індексом EGDI показали сталість і прогрес у сфері їх стратегічної цифрової політики і в координації та реалізації цифрових державних послуг. Були вироблені державні політики з управління даними і послугами від центральних і локальних державних установ та органів, об'єднаних на національному порталі електронного уряду. Уряди цих країн реалізують людиноцентричну парадигму політики. Відзначено тенденцію забезпечення єдиного вікна за допомогою спеціалізованих, орієнтованих на громадян порталів, наприклад тих, що фокусуються на електронній участі, відкритому уряді і державних закупівлях. Державні портали - єдина контактна ланка, де фізичні та юридичні особи можуть отримати доступ до інформації, зібрати дані, надіслати запит на документи, брати участь в транзакційних послугах, виконувати юридичні зобов'язання і брати участь в репрезентативному управлінні за допомогою використання мережі Інтернет і цифрових технологій.

14 країн з дуже високим індексом (VH) EGDI від 0.8989 до 0.9758 мають стратегію розвитку держави, яка включає цілі сталого розвитку. До цієї групи країн віднесено: «Данію, Республіку Корею, Естонію, Фінляндію, Австралію, Швецію, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Нову Зеландію, Сполучені Штати Америки, Нідерланди, Сінгапур, Ісландію, Норвегію і Японію» [8].

В цих країнах є центральний орган, департамент або міністерство (під управлінням керівника з інформаційних технологій (CIO)), яке відповідає за цифровий порядок денний, та за втілення планів під час реалізації державної політики у різних сферах. Всі країни з високим індексом EGDI мають вичерпну правову і нормативну базу для електронного урядування, яка встановлює норми, правила, стандарти, що стосуються цифрової ідентифікації особистості, онлайн інформації та персональних даних. Це стосується й

законодавства щодо доступу, охорони і безпеки, свободи інформації та захисту даних.

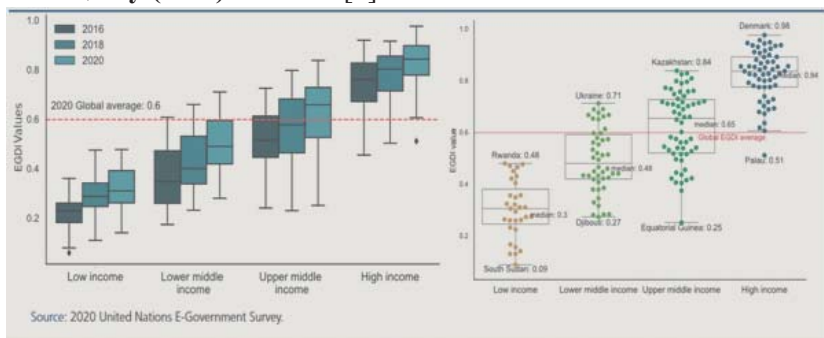
Більшість країн в даній групі мають правову базу щодо відкритих державних даних, що надається громадськості у відкритому і машинозчитувальному форматі, у межах законодавства щодо захисту та збереження конфіденційності даних. У всіх є модернізовані процеси з надання державних послуг, закупівель і механізми укладання договорів, цифрові за визначенням, впроваджено правила і процедури по цифровій публікації державних витрат. Це дозволяє країнам пропонувати державні послуги із застосуванням цифрових технологій відповідно до принципів ефективності, результативності, прозорості, підзвітності та суспільної довіри.

У рейтингу EGDI країни також ранжувались по категоріям за доходами у 2020 році, оскільки було встановлено зв'язок між рівнем доходів (вимірювання валового внутрішнього продукту на душу населення) і показниками EGDI. Країни з більш високим доходом демонструють тенденцію до більш високих показників EGDI, ніж країни з переважно низьким рівнем доходу. Однак спостерігається тенденція до сильного руху у напрямку більш високих показників EGDI для країн у всіх групах доходів.

Зокрема, Україна потрапляє до групи країн з доходами нижче середнього рівня, проте вона має індекс EGDI - 0.71. Для порівняння: «Казахстан потрапляє до групи країн з доходами вище середнього і має індекс EGDI - 0.84, а Данія є лідером серед країн з високим рівнем доходів, а її індекс EGDI - 0.98» [8]. У дослідженні ООН зазначається, що у більшості країн з низьким рівнем доходів показники EGDI нижче середнього світового значення в 0.60. Але є й винятки, як-от Україна, маючи дохід нижче середнього рівня, вона отримала індекс оцінки електронного урядування (EGDI) - 0.71, який є вищим за середнє світове значення - 0.6 [8] (рис. 2).

Україна також має **високий Показник OSI (індекс онлайн послуг) - 0.6824**. OSI вимірює застосування урядами інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) під час надання громадянам державних послуг. До цього індексу входить багато показників, зокрема, технічні характеристики національних веб-сайтів,

політика і стратегії електронного уряду (в цілому і за окремими секторами надання послуг). Дослідження ООН встановлює пряму залежність між прогресом в наданні онлайн-послуг в державі (OSI) та зростанням показників в розвитку електронного уряду (EGDI). Також у України **високий індекс телекомунікаційної інфраструктури (ТІ) – 0.5942**, та **дуже високий індекс людського потенціалу (НСІ) – 0.8591** [8].



**Рис.2.** Рейтинг EGDI за групами доходів (2020 рік) [8]

Варто відзначити, якщо країна має рівень OSI вищий за рівні ТІ і НСІ, то це дозволить їй прогресувати у розвитку електронного урядування, але важливо дбати й про подальший розвиток інфраструктури та людського капіталу. Про це також йдеться й в Угоді про Асоціацію (розділ V, глава 14) присвячений «розвитку інформаційного суспільства на користь приватних осіб і бізнесу», у якій зазначена важливість «забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та через кращу якість послуг за доступними цінами»[1]. Та відповідно надано висновок, що «це також полегшить доступ до ринків послуг електронних комунікацій, що сприятиме конкуренції та надходженню інвестицій в цю галузь» [1]. Тому для подальшого розвитку електронного урядування Україні, враховуючи прогрес у сфері надання онлайн-послуг варто наполегливо працювати над розвитком своєї телекомунікаційної інфраструктури, залучаючи інвестиції у цей сектор, а також дбати про підвищення цифрової

грамотності громадян. Недостатній розвиток інформаційно-комунікаційних технологій безпосередньо пов'язаний з економічною ситуацією в країні, тому подолання цифрової нерівності в країні є важливою передумовою виходу України з соціально-економічної кризи. Також підкреслимо, що створення та розвиток національних порталів і серверних систем, має на меті автоматизувати ключові адміністративні завдання, підвищити доступність державних послуг та сприяти прозорості та підзвітності державного сектора.

Більшість країн, які досліджувались мають портал уряду, веб-сайти мають набір базових характеристик, таких як карта portalу, базові функції пошуку, актуальні питання та сторінка для зворотного зв'язку. Найменше на порталах електронного уряду наявні такі можливості, як розширені параметри пошуку, навчальні матеріали, чати і позначки про хабарництво.

Найбільш популярними онлайн послугами у 2020 році, за даними ООН були визнані: реєстрація нової компанії, подача заяв на вакансії в уряді і ліцензії на ведення комерційної діяльності, запит свідоцтва про народження, смерть і шлюб, оплата комунальних послуг. В цьому контексті варто проаналізувати досягнення українського уряду, зокрема функціонування **порталу державних послуг Дія** (<https://diia.gov.ua> - онлайн сервіс державних послуг), над розробкою якого працювало Міністерство цифрової трансформації. Можливостями portalу користуються наразі понад мільйон українців.

На порталі доступні 50 е-послуг [13] та інформація з шести реєстрів у особистому Електронному кабінеті громадянина. З жовтня 2020 року на порталі Дія надаються наступні послуги: будівельні послуги як частина впровадження Єдиної електронної системи у сфері містобудування, можливість розпочати та завершити будівництво об'єктів онлайн, що належать до категорії СС1 (кафе, приватні будинки, малі споруди); реєстрація ТОВ онлайн; Є-Малютко онлайн (9 послуг за однією заявою для батьків новонароджених дітей на порталі Дія, або офлайн у 780 населених пунктах України); реєстрація місця проживання дитини від 14 років (доступна наразі у Києві та Харкові). Послугами з реєстрації ФОП онлайн скористалися 288 тисяч разів.



Також Міністерство цифрової трансформації розробило **мобільний застосунок Дія** (6 млн користувачів), який «містить дев'ять цифрових документів: посвідчення водія, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу та страховий поліс, студентський квиток, паспорт громадянина у формі картки (ID-картка) та закордонний біометричний паспорт, податковий номер (РНОКПП), свідоцтво про народження дитини та довідку внутрішньо переміщеної особи» [14].

В оновленій версії – **Дія 2.0**, мають відобразитись «штрафи за порушення ПДР і борги за виконавчими провадженнями та запланована можливість сплати штрафів одразу в застосунку через Apple Pay/Google Pay або картою» [15]. 5 січня 2021 року Міністерство цифрової трансформації повідомило, що «запустило оновлену платформу, яка надає електронну ідентифікацію за допомогою електронних підписів, Mobile-ID та BankID: <https://id.gov.ua>. Послугами скористалися 8 млн громадян» [16].

На сайті Міністерства та комітету цифрової трансформації України також зазначено, що «нові цифрові можливості реалізовано за підтримки проєкту USAID/UK aid «Прозорість та підзвітність у держуправлінні та послугах/TAPAS», програми EGAP, що фінансується Швейцарською агенцією з розвитку та співробітництва та реалізується Фондом Східна Європа та Innovabridge, проєкту EGOV4Ukraine, що є частиною програми U-LEAD з Європою, SURGe за підтримки Уряду Канади» [15].

«17 грудня 2020 року Міністерство цифрової трансформації України оприлюднило Дорожню карту інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС. Її розробка мала б бути підготовчою стадією для отримання Україною режиму внутрішнього ринку з ЄС у сфері телекомунікацій. Дорожня карта передбачає впровадження цифрових норм і стандартів ЄС, зокрема 75 актів права ЄС (25 основних та 50 імплементаційних). Відповідальними за виконання 141 заходу до 2023 року визначено 29 органів державної влади» [17].

Варто зазначити, що потужна інформаційно-комунікаційна інфраструктура є важливою ланкою для ефективного переходу держави на цифрове урядування. Без недорогого і доступного



високошвидкісного широкосмугового доступу до інтернету та безпечного і надійного доступу до нових технологій, уряд не зможе ефективно надавати цифрові послуги, а громадяни не зможуть ними скористатися.

За даними Міністерства цифрової трансформації в Україні «станом на листопад 2020 року не підключено до інтернету 40 % шкіл, 92 % бібліотек, 37 % лікарень. Близько 2 тис. українських шкіл, де навчається понад 180 тисяч учнів, розташовані у населених пунктах, де немає жодного оптичного провайдера. Найбільше об'єктів не підключено у Вінницький та Житомирській областях»[18].

Наразі в Україні реалізується Національний проєкт із забезпечення швидкісним інтернетом всіх жителів України. За даними Мінцифри «станом на березень 2021 року понад 2 млн українців у 5,6 тис. населених пунктах отримали 4G вперше, також 7 млн українців отримали доступ до мобільного інтернету 4G»[19]. За словами керівника експертної групи з розвитку фіксованого інтернету Міністерства цифрової трансформації А. Набока: «...у бюджеті держави на 2021 рік закладено 500 млн гривень на підключення до швидкісного фіксованого інтернету близько 3 тисяч соціальних об'єктів у населених пунктах. Це дозволить підключити 1.5 млн користувачів у 3 тис сіл до швидкісного інтернету, проте 15.5 тис сіл де проживає близько 3.5 млн громадян не мають доступу до швидкісного фіксованого інтернету» [20].

«Важливою метою Міністерства цифрової трансформації до 2024 року для розвитку телекомунікаційної інфраструктури країни визначено забезпечення доступом до швидкісного інтернету 95 % населення. Наразі, за даними Мінцифри, рівень покриття інтернетом доходить до близько 70 %» [21].

У відповідь на зростання соціально-економічних викликів під час пандемії, уряди багатьох країн світу були змушені приймати відповідні політичні рішення. Це стосується розробки інноваційної політики, зокрема щодо надання електронних послуг державою громадянам, цифрової інклюзії. Також це стосується запровадження численних заходів для запобігання поширенню захворювань, зокрема, за допомогою переконання своїх громадян у тому, що для

отримання електронних послуг від держави можна скористатись можливостями Інтернет і не відвідувати установи. Значний попит на електронні послуги вимагав коригування політики держав у напрямку підтримки та допомоги відповідним службам. Пандемія також виявила соціальний розрив у доступі до Інтернету, а також у цифрових навичках громадян, тому перед урядами постало завдання реалізації інклюзивної політики та забезпечення Інтернет зв'язку для вразливих груп населення [11].

В Україні згідно статті 9 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що «адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування»[22].

В Україні використовується система Trembita для електронного обміну даними між українськими органами влади та надання державних електронних послуг. «Інструменти сумісності на базі Трембіти будуть розроблені в рамках проекту міжнародної технічної допомоги, що фінансується ЄС «Взаємодія, електронні послуги та кібербезпека (EU4DigitalUA)». Проект реалізується Академією електронного управління» [23].

У статті 17 згаданого Закону «Про адміністративні послуги» визначено наступне: «держателем Єдиного державного вебпорталу електронних послуг є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг»[22]. Цю відповідальність Кабінетом Міністрів України покладено на Міністерство цифрової трансформації України.

У Постанові Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року зі змінами «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» визначено Реєстр адміністративних послуг «як єдину інформаційну комп'ютерну базу даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до закону

суб'єктами надання адміністративних послуг» [6]. Реєстр створено з метою «ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення відкритого і безоплатного доступу до інформації про адміністративні послуги»[6]. Формує та веде Реєстр Міністерство цифрової трансформації шляхом «збирання та оброблення інформації про адміністративні послуги та внесення відомостей до Реєстру та змін до них, а також виключення відомостей»[6]. Його розміщено на Урядовому порталі.

Наразі міські, селищні та сільські ради, що представляють інтереси 1469 територіальних громад повинні створити ЦНАПи, де громадяни зможуть отримати всі адміністративні послуги органів місцевого самоврядування, в тому числі в електронній формі. «У рамках Програми «U-LEAD з Європою» встановлено або планується встановити в 437 ЦНАП місця для доступу до е-послуг тих громадян, які не мають необхідної комп'ютерної техніки вдома чи не змогли самостійно скористуватися цими сервісами. З цієї кількості 192 місця самообслуговування будуть облаштовані в ЦНАП сільських громад, що особливо актуально в контексті недостатньо якісного Інтернет-покриття в сільській місцевості та невисокого рівня забезпечення їхніх мешканців засобами інформатизації» [24]. Наразі державні сервіси можна отримати в 876 ЦНАП, які отримують право використовувати назву «Центри Дії».

«Під час карантину всі ЦНАП продовжують працювати за звичним графіком» [25], оскільки є певні адміністративні послуги доступ до яких залишається важливим під час карантину. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 визначено, що «з дня оголошення карантину зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг, визначених законом. Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення» [7]. Ці зміни до законодавства дуже важливі для громадян, коли особи обмежені певними строками, тому, що більшість адміністративних послуг

можуть мати наслідком притягнення до адміністративної відповідальності. Також Кабінетом Міністрів України від 20 березня 2020 затверджено Перелік адміністративних послуг, які надаватимуться в ЦНАП під час карантину. «Перелік послуг у ЦНАП може бути скоригований органами місцевого самоврядування залежно від місцевих потреб. Міністерство цифрової трансформації забезпечує ЦНАП рекомендаціями щодо оптимізації роботи під час карантину. Зокрема, рекомендовано приймати документи через скриньки для кореспонденції, організувати прийом громадян за попереднім записом, а також інформувати про можливості та способи отримання послуг в електронній формі» [25].

**Висновки.** В результаті проведеного аналізу, доходимо висновків, що під час пандемії (COVID-19) важливу роль у забезпеченні безпеки громадян, підтримці економіки і суспільства відіграє використання урядом інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій. На час карантину обмін інформацією і надання онлайн-послуг з використанням цифрових державних технологій - допомагає ефективно взаємодіяти уряду і громадянам. Також цифрові технології дозволяють уряду швидко приймати політичні рішення, розробляти стратегії на основі аналізу поточних даних.

Наразі процес цифрової трансформації уряду потребує подальшої оптимізації та аналізу, оскільки в Україні спостерігається недостатній розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, що безпосередньо пов'язано з економічною ситуацією в країні, має місце обмеженість ресурсів, наявні проблеми пов'язані з цифровою інклюзивністю, конфіденційністю даних і кібербезпекою. Наразі триває процес створення та розвитку національних порталів, який має на меті автоматизувати адміністративні завдання, підвищити доступність державних послуг, сприяти прозорості та підзвітності державного сектору. Також розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, подолання цифрової нерівності в країні є важливою передумовою виходу України з соціально-економічної кризи, а нові виклики змушують уряд використовувати системи управління даними і розробляти власну стратегію електронного управління, орієнтовану на дані. Пріоритетом Уряду України має бути подальше

збільшення прозорості та підзвітності органів влади, зокрема через відкриті дані та електронні послуги, реалізовуватись взаємодія і партнерство з громадянським суспільством у вирішенні політичних завдань, що становлять суспільний інтерес. Уряд України повинен розробити стратегію за участі громадськості для успішної цифрової трансформації країни й суспільства, де будуть міститись основні проекти та етапи, яких потрібно досягти, їх взаємозв'язок. Ця стратегія має охоплювати довгострокові перспективи.

Загалом, цифрове урядування - це засіб поліпшення надання державних послуг, залучення громадян до взаємодії з владою (електронні послуги, електронна участь громадян в процесі прийняття політичних рішень владою), підвищення прозорості, підзвітності та відкритості влади, економічний та соціальний розвиток країни. Відповідно, успішність переходу уряду на цифрові технології перебуває у прямій залежності від здатності мобілізувати ресурси, керувати даними, сприяти ефективній комунікації з громадськістю та вирішувати питання, пов'язані з інфраструктурою ІКТ, а також загальнодоступністю технологій, залучаючи інвестиції у цей сектор. Необхідно розвивати й відповідний потенціал розробників потужностей і всіх громадян, включаючи вразливі групи населення, а також дбати про підвищення цифрової грамотності громадян. Потужна інформаційно-комунікаційна інфраструктура є важливою ланкою для ефективного переходу держави на цифрове урядування. Без недорогого і доступного високошвидкісного широкосмугового доступу до інтернету та безпечного і надійного доступу до нових технологій, уряд не зможе ефективно надавати цифрові послуги, а громадяни не зможуть ними скористатися. Пріоритетна увага уряду також має приділятися й розвитку потенціалу і менталітету громадянського суспільства, коли реалізується комплексний, загальнодержавний підхід до цифрової трансформації уряду. Отже цифрова трансформація уряду логічно пов'язана й з трансформацією управління та ціннісними, світоглядними змінами для розробки національної стратегії розвитку країни.

**Стаття надійшла до редакції: 07.03.21**

## DIGITAL TRANSFORMATION OF THE GOVERNMENT OF UKRAINE, OPEN DATA AND ELECTRONIC SERVICES

**Hanna Bondar**, PhD in Political Sciences, Associate Professor at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.



*The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the activity and state of reforms in Ukraine in the direction of digitalization of services, their accessibility to citizens, development of e-government, ensuring transparency of open data. Legislative and regulatory support for the functioning and development of e-government in the direction of digital transformation of the government and the implementation of international obligations of Ukraine is analyzed. The research data of European and international institutions on the development of e-government, open data and e-services in the world and in Ukraine are analyzed and systematized.*

*The peculiarities of the realization of e-government opportunities in Ukraine during the fight against the pandemic (COVID-19) are revealed. In particular, this applies to the provision of electronic services, and the transfer of most administrative services online. The problems influencing the development of digital government of Ukraine are analyzed. It is established that there is currently an insufficient development of ICT in Ukraine, there are limited resources, there are problems related to digital inclusion, data confidentiality and cybersecurity. We conclude that the process of creating and developing national portals to automate administrative tasks, increase the availability of public services, and promote transparency and accountability of the public sector is under way. Also, the development of ICT, overcoming digital inequality in the country - is an important prerequisite for Ukraine's exit from the socio-economic crisis, and new challenges are forcing the government to develop its own e-government strategy focused on data. The digital transformation of government is also logically linked to the transformation of governance and value, worldview changes to develop a national development strategy.*

**Key words:** *digital governance, open data, electronic services, telecommunication infrastructure.*

**Received: 07.03.21**

### References

1. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony : ratyfikovana 16 veres. 2014 roku N 1678-VII [Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part 5, 2017 N 1678-VII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) [in Ukrainian].
2. International Open Data Charter. 2015. opendatacharter.net. Retrieved from [https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter\\_F.pdf](https://opendatacharter.net/wp-content/uploads/2015/10/opendatacharter-charter_F.pdf).
3. Zakon Ukrainy Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : pryiniaty 13 sich. 2011 roku N 2939-VI [Law of Ukraine On Access to Public Information from January 13 2011, N 2939-VI]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Polozhennya pro nabory danykh, yaki pidlyahayut' oprylyudnennyu u formi vidkrytykh danykh : pryiniata 21 zhovt. 2015 roku N 835 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Regulation on data sets to be published in the form of open data from October 21 2015, N 835]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya planu diy z realizatsiyi pryntsyviv Mizhnarodnoyi khartiyyi vidkrytykh danykh danykh : pryiniato 21 lyst. 2018 roku N 900-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the action plan for the implementation of the principles of the International Open Data Charter from November 21 2018, N 900-r]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/900-2018-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Poryadku vedennya Reyestru administratyvnykh posluh : pryiniata 30 sichnya 2013 roku N 57-2013-п [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval



of the Procedure for maintaining the Register of administrative services from January 30 2013]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-2013-%D0%BF#n11> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrainy Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy, spryamovanykh na zapobihannya vynyknennyyu i poshyrennyu koronavirusnoyi khvoroby (COVID-19) : pryiniaty 17 bereznya 2020 roku N 530-IX [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Aimed at Preventing the Occurrence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19) from March 17 2020, N 530-IX]. zakon.rada.gov.ua. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> [in Ukrainian].

8. United Nations E-Government Surveys: 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. United Nations: Department of Economic and Social Affairs (n.d.). publicadministration.un.org. Retrieved from [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf).

9. Global Open Data Index. Ukraine. 2017. index.okfn.org. Retrieved from <https://index.okfn.org/place/ua/>.

10. Open data maturity 2020. State-of-Play on open data – 2020. European Data Portal. Ukraine. 2020. [www.europeandataportal.eu](http://www.europeandataportal.eu). Retrieved from [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet\\_ukraine\\_2020.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_ukraine_2020.pdf).

11. Compendium of Digital Government Initiatives in response to the COVID-19 Pandemic. United Nations: Department of Economic and Social Affairs. 2020. publicadministration.un.org. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/UNDESA%20Compendium%20of%20Digital%20Government%20Initiatives%20in%20Response%20to%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf>.

12. Uryad pryynyav istorychnu postanovu dlya rozvytku vidkrytykh danykh v Ukraini. Portal vidkrytykh danykh. 5 bereznya 2021 [The government has adopted a historic resolution to develop open data in Ukraine. Open data portal. March 5 2021]. data.gov.ua. Retrieved from <https://data.gov.ua/blog/uriad-pryyniav-istorychnu-postanovu-dlia-rozvytku-vidkrytykh-danykh-v-ukraini> [in Ukrainian].

13. Derzhavni posluhy onlayn. Portal Diia [Government services online. Portal Diia]. (n.d.). diia.gov.ua. Retrieved from <https://diia.gov.ua/services> [in Ukrainian].



14. Rik roboty Uryadu: yaki tsyfrovi proyekty realizovala Mintsyfra. Ministerstvo ta Komitet tsyvrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 5 berez. 2021 [Year of work of the Government: what digital projects the Ministry of Digital Transformation has implemented. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. March 5 2021]. thedigital.gov.ua. Retrieved from [https://thedigital.gov.ua/news/rik-roboti-uryadu-yaki-tsyfrovi-proekti-realizovala-mintsyfra?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=vakcinaciya\\_v\\_diji\\_rik\\_roboti\\_uryadu\\_ta\\_vidkriti\\_dani&utm\\_term=2021-03-07](https://thedigital.gov.ua/news/rik-roboti-uryadu-yaki-tsyfrovi-proekti-realizovala-mintsyfra?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=vakcinaciya_v_diji_rik_roboti_uryadu_ta_vidkriti_dani&utm_term=2021-03-07) [in Ukrainian].

15. Diia Summit: novi tsyfrovi posluhy ta dokumenty. Ministerstvo ta Komitet tsyvrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 5 zhovt. 2020 [Diia Summit: new digital services and documents. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. October 5 2020]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/diia-summit-novi-cifrovi-poslugi-ta-dokumenti> [in Ukrainian].

16. Mintsyfra: protyahom 2020 roku ponad 8 mln ukrajintsiv avtoryzuvalysya u systemi id.gov.ua. Ministerstvo ta Komitet tsyvrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 5 sich. 2021 [Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine: during 2020, more than 8 million Ukrainians logged in to the id.gov.ua system. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine January 5 2021]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/mintsyfra-protyahom-2020-roku-ponad-8-mln-ukrajintsiv-avtorizovalysya-u-sistemi-idgovua> [in Ukrainian].

17. Mintsyfra predstavyla onovlenu Dorozhnyu kartu intehratsiyi do Yedynoho tsyvrovoho rynku YES. Ministerstvo ta Komitet tsyvrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 18 hrud. 2020 [Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine presented an updated Roadmap for integration into the EU Digital Single Market. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. December 18 2020]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/mintsyfra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integratsii-do-edinogo-tsyvrovogo-rinku-es> [in Ukrainian].

18. U 2021 rotsi 2,5 mln ukrajintsiv u selakh otrymayut' dostup do internetu. Ministerstvo ta Komitet tsyvrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 17 lystop. 2020 [In 2021, 2.5 million Ukrainians in rural areas will have access to the Internet. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. November 17 2020]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-u-2021-rotsi-25-mln-ukrajintsiv-u-selakh-otrimayut-dostup-do-internetu> [in Ukrainian].

19. Rik roboty Uryadu: yaki tsyfrovi proyekty realizovala Mintsyfra. 5 bereznya 2021. Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrainy [Year of work of the Government: what digital projects the Ministry of Digital Transformation has implemented. Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. March 5, 2021]. [thedigital.gov.ua](https://thedigital.gov.ua). Retrieved from [https://thedigital.gov.ua/news/rik-roboti-uryadu-yaki-tsifrovi-proekti-realizuvala-mintsifra?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=vakcinaciya\\_v\\_diji\\_rik\\_roboti\\_uryadu\\_ta\\_vidkriti\\_dani&utm\\_term=2021-03-07](https://thedigital.gov.ua/news/rik-roboti-uryadu-yaki-tsifrovi-proekti-realizuvala-mintsifra?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=vakcinaciya_v_diji_rik_roboti_uryadu_ta_vidkriti_dani&utm_term=2021-03-07) [in Ukrainian].

20. Nabok A. (2021) Navishcho shvydkisnyy internet u viddalenykh selakh. [Why high-speed Internet in remote villages. Ukrainian Pravda: Economic Pravda]. *Ukrayins'ka pravda: Ekonomichna pravda - Ukrainian Pravda: Economic Pravda*. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/01/14/669985/> [in Ukrainian].

21. Zvit Uryadu: shcho vdalosya zrobyty Mintsyfri z dostupom do shvydkisnogo internetu? 25 lyutoho 2020 roku. Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrainy [Government report: what has the Ministry of Digital Transformation managed to do with high-speed internet access? Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. February 25 2020]. [thedigital.gov.ua](https://thedigital.gov.ua). Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/zvit-uryadu-shcho-vdalosya-zrobiti-mintsifri-z-dostupom-do-shvydkisnogo-internetu> [in Ukrainian].

22. Zakon Ukrainy Pro administratyvni posluhy : pryiniaty 6 veres. 2012 roku N 5203-VI [Law of Ukraine on Administrative Services from September 6 2012, N 5203-VI]. [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].

23. eGA to procure interoperability tools based on Ukraine's Trembita system. EU-funded international technical assistance project Interoperability, e-Services and Cyber Security (EU4DigitalUA). February 17 2021. [ega.ee](https://ega.ee). Retrieved from <https://ega.ee/news/ega-procure-interoperability-tools-based-ukraine-trembita-system/>.

24. Propozytsiyi shchodo okremykh napryamkiv derzhavnoyi polityky z tsyfrovoyi transformatsiyi u sferi nadannya administratyvnykh posluh ta TSNAP. U-LEAD. Lyuty 2021 roku [Proposals on certain areas of state policy on digital transformation in the field of administrative services and Centers for providing administrative services. U-LEAD. February 2021]. [decentralization.gov.ua](https://decentralization.gov.ua). Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/692/U-LEAD-Policy-Paper-on-Digitalisation-2021.pdf> [in Ukrainian].

25. Yak ukrayintsi otrymuyut' administratyvni posluhy pid chas COVID-19? Ministerstvo ta Komitet tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrayiny. 10 lyutoho 2021 roku [How do Ukrainians receive administrative services during COVID-19? Ministry and Committee of Digital Transformation of Ukraine. February 10 2021]. thedigital.gov.ua. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-yak-ukrayintsi-otrimuyut-administrativni-poslugi-pid-chas-covid-19> [in Ukrainian].

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

**Бондар Ганна Леонідівна:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/0000-0003-4112-263X**

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

УДК 351.811.123:656.13-049.5]:[35.077.1:005.216.3SMART  
DOI: 10.34132/pard2021.11.06

## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ БЕЗПЕКИ ПЕРЕВЕЗЕНЬ АВТОМОБІЛЬНИМ КОМЕРЦІЙНИМ ТРАНСПОРТОМ

*Дідківський В. М.*, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна.

У статті визначено шляхи створення та розвитку електронних ресурсів органів влади, в частині надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду та контролю, ведення баз даних, реєстрів та здійснення аналізу аналітичної інформації, обмін інформацією між органами влади у онлайн режимі та запровадження смарт систем.

Створення таких систем розглянуто у розрізі загальнодержавних тенденцій та нормативно правового регулювання, кращої практики країн Європейського Союзу та необхідністю забезпечення обміном інформацією із цими країнами. Такі системи мають бути відкритими для суспільства із метою інформування останнього та надання йому фактичний інструментів впливу на процеси через прозорі механізми.

Такий розвиток електронних систем має включати у себе запровадження смарт систем контролю та подальшу повну автоматизацію забезпечення виконання контролюючих функцій, що значно зменшить корупційні ризики, покращить якість виконання таких функцій та надасть можливість перерозподілу людських ресурсів. Однак, важливим елементом, який впливає на ефективність реалізації даного напрямку розвитку держави являється – прийняття єдиної концепції, об'єднання спільних зусиль з метою її досягнення та системний підхід у запровадженні реформ.

**Ключові слова:** адміністративні послуги, державний нагляд, безпека комерційних перевезення, електронні ресурси, бази даних, механізм публічного управління, смарт система.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Ефективність роботи будь-якого органу влади залежить від швидкості прийняття рішень, їх прозорості та якості. Кожен контролюючий орган та орган влади, який надає адміністративні послуги, при самих досконалих процедурах все одно у своїй діяльності містить корупційні ризики, які викликані безпосереднім контактом працівника із представником суб'єкта господарської діяльності (у нашому випадку – перевізника). Переведення процесу надання адміністративних послуг у електронний вигляд покращує якість сервісу і надає можливість отримання таких послуг «із офісу», а контролюючі функції в електронному варіанті надають власнику компанії можливість в онлайн режимі відслідковувати правопорушення, що надає йому інструмент посилення внутрішнього контролю та своєчасно готуватися до оскарження рішень, прийнятих інспекторами контролюючих органів.

Відповідно до Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 № 103, «Укратрасбезпека – є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті. Серед основних завдань Укртрансбезпеки положенням визначено: здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті та надання у передбачених законом випадках адміністративних послуг у визначеній сфері. Також, Укртрансбезпека з метою організації своєї діяльності здійснює координацію та співпрацю із інститутами громадянського суспільства (у даному випадку важливо зазначити, що значним фактором ефективності такої взаємодії є репрезентативність таких інститутів громадянського суспільства), забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Укртрансбезпеки» [3]. Однак, зазначеним положенням не передбачено створення та забезпечення функціонування Єдиної інформаційної системи Укртрансбезпеки (багатофункціональна інтегрована автоматизована система, що безпосередньо забезпечує реалізацію функцій, далі – ЄІС Укртрансбезпеки), так само як і не

затверджено положення про дану систему (однак така система вже створена та функціонує), хоча вона оперує персональними даними та інформацією із обмеженим доступом. Окремим проблемним питанням являється відсутність кіберзахисту даної системи, та той факт, що ця система покриває незначну частину функцій Укртрансбезпеки, інші здійснюються у так званому: «ручному режимі», а отже потребує значного вдосконалення. Один із варіантів реформування даної системи був запропонований керівництвом ще у 2016 році (див. рис 1), однак він не враховує реформування, які були здійснені відносно Укртрансбезпеки, у т.ч. у зв'язку із рішенням Уряду про утворення Державної служби морського та річкового транспорту України (постанова Кабінету Міністрів України від 06. 09. 2017 року, № 1095), яким фактично функції на морському та річковому транспорті були передані новоствореному органу [4].



Рис. 1. «On-line» система Укртрансбезпеки з електронного надання адміністративних послуг [5]

Також, у даній структурі не передбачено інші функції Укртрансбезпеки, такі як державний нагляд та контроль, проведення технічного розслідування дорожньо-транспортних пригод, також взаємодії із суспільством та громадськими організаціями та органами влади інших рівнів.

Відповідно до Указу Президента України від 12.01.2015 року № 5 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 року № 275 «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року» та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 № 649-р прийнято Концепцію розвитку електронного урядування України [6], яка приймалась попереднім політичним керівництвом держави та наразі має бути переглянута, або прийнята у новій редакції.

Розглянувши фінансування, важливо наголосити що за останні 5 років фінансування із Державного бюджету на розвиток єдиної інформаційної системи Укртрансбезпеки (далі – ЄІС Укртрансбезпеки) не передбачалось і як результат фактично не виділялось для модифікації електронних систем, отже відповідні заходи здійснювались за рахунок грантових коштів, що ускладнило процес пошуку джерел фінансування, а отже і розвиток публічного управління у сегменті забезпечення безпеки перевезень комерційним автомобільним транспортом що значно уповільнюється.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти у сфері державного нагляду (контролю) за безпекою руху, у тому числі створення електронних систем державних органів влади вивчались вітчизняними та іноземними дослідниками та фахівцями, а саме: С. Чукут, О. Загвойська, О. Кукарін, І. Клименко, С. Турпак, Р. Монін, С. Мочалін, С. Ратсман, Р. Фішеркеллер та інші.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Визначення доцільності та розробка рекомендацій щодо запровадження онлайн взаємодії органів влади та переведення функціональних елементів забезпечення безпеки перевезень



комерційним автомобільним транспортом у електронний вигляд. Здебільшого рекомендації будуть мати стосунок до розвитку єдиної інформаційної системи Укртрансбезпеки та переведення усієї бюрократичної складової у прозорий електронний формат.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розвиток суспільства та запровадження цифрових технологій, а також необхідність інтеграції українського публічного управління до європейського адміністративного простору зумовлюють проведення відповідних трансформацій на рівні співпраці та взаємодії центральних та місцевих органів влади, а особливо – забезпеченні їх комунікації із суспільством.

На найвищому рівні державного управління сьогодні декларуються питання діджиталізації із врахуванням досвіду країн Європейського Союзу. Так, Президентом України Володимиром Зеленським 13 вересня 2019 року під час спільної прес-конференції з Президентом Естонської Республіки Керсті Кальюлайд було зазначено, що Україна готова перейняти досвід Республіки Естонія у питаннях модернізації урядування, діджиталізації та кіберзахисту: «Маємо активізуватися, для того щоб Україна стала частиною цифрового ринку Європейського Союзу» [1].

Указом Президента України № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг» з метою утвердження функціонування сервісної держави - держави для громадян і бізнесу, забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних послуг, створення сучасної інфраструктури, зручних та доступних електронних сервісів для надання таких послуг Кабінету Міністрів України доручено забезпечити поступове переведення окремих публічних послуг в електронну форму та оприлюднення на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади щоквартальних звітів про стан реалізації відповідних заходів з відображенням інформації про послуги, переведені в електронну форму, та послуги, порядок та умови отримання яких спрощено [8].

Відповідно до інформації, розміщеної на Урядовому порталі, Європейським Союзом заплановано надання фінансової допомоги



на цифрову трансформацію у розмірі 25 млн. Євро. Перший транш, який отримає Україна у рамках проекту EU4DigitalUA складатиме 9,6 млн Євро і буде спрямований на розбудову функціональності та надійності цифрової інфраструктури. Естонська Академія електронного урядування (e-Governance Academy) керуватиме процесом імплементації та досягнення цілей. Представниками Європейського Союзу наголошувалось, що Україна досягла значних успіхів у цифровій трансформації – посіла 69-е місце у рейтингу ООН серед 193 країн щодо готовності до електронного Уряду за індексом EDGI. Україна піднялася на 16 позицій у порівнянні з 2018 роком [9].

«На Урядовому порталі наразі доступно 118 електронних послуг, а Україна має одні з найшвидших в світі темпів відкриття даних, більше 5 000 електронних документів щодня пересилається між державними органами» зазначено у доповіді Голови Державного агентства з питань електронного урядування України Олександра Риженка на засіданні Уряду у січні 2019 року [10].

30 серпня 2018 року, як результат довгої і плідної співпраці Міністерства інфраструктури, Державного агентства з питань електронного урядування та Державної служби України з безпеки на транспорті, а також – за підтримки проектів USAID/UKAID «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах», TAPAS і Фонду Східна Європа, запроваджено у дію Електронний кабінет перевізника, який розроблено на базі ЄІС Укртрансбезпеки як електронний сервіс для суб'єктів господарювання та пасажирів автомобільного комерційного транспорту. По своїй концепції він являється фундаментом для подальшого переведення усіх адміністративних процесів в електронний вигляд, що фактично буде електронною платформою публічного управління безпекою на автомобільному комерційному транспорті. Окрім надання електронних адміністративних послуг, Електронний кабінет перевізника також містить інформацію про самого перевізника, наявність та строк дії ліцензій, транспортні засоби, маршрути, наявні дозволи та штрафи, накладені інспекторами Укртрансбезпеки, тощо [2]. Даний програмний продукт розроблено відповідно до

технічного завдання «Створення порталу «Електронний кабінет перевізника» та інтеграція його з системою «Єдина інформаційна система Укртрансбезпеки». Вже вжиті заходи та ті, які запропоновані в межах даної статті повністю відповідають концепції та філософії Указу Президента України № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», як елементу системи публічного управління.

Отже, фактично наразі створено електронний реєстр перевізників та забезпечено функціонування електронного кабінету перевізника, який надає можливість перевізнику в електронному вигляді оновлювати свою ліцензійну справу, анулювати або отримувати ліцензію, а також бронювати разовий дозвіл на міжнародні вантажні перевезення.

Зважаючи на наявний розвиток ЄІС Укртрансбезпеки, стратегічний напрямок подальшого розвитку даної системи, фактично це має бути здійснено за наступними напрямками (модулями):

- «адміністративні послуги» має бути доопрацьований в частині автоматизації розподілу дозволів ЄКМТ (для цього має бути створений програмний продукт, у який перевізники реєструючись через ЄЦП подають інформацію про себе, після чого працівники ДСБТ її акцептують. Через систему допуску інші компетентні органи здійснюють подачу відповідної інформації, або її підтвердження, що регулярно виводиться на офіційний сайт МІУ та ДСБТ. Розподіл робить система автоматично, без будь-якого зовнішнього втручання, а комісія по розподілу дозволів своїм протокольним рішенням вводить цей розподіл у дію); електронний реєстр маршрутів (організатори перевезень, через видані їм ключі доступу заповнюють інформації по всім маршрутам та здійснюють уточнення інформації у разі змін) має можливість із часом отримати комерційну рентабельність, якщо мережу маршрутів поєднати із додатковими сервісами: замовлення квитків, пересилку багажу, тощо; електронний реєстр автостанцій (має бути поєднаний із електронним реєстром маршрутів та фактично може здійснювати частково функції контролю, шляхом здійснення диспетчерського

контролю за пасажирськими перевезеннями), дозвіл на перевезення із перевищенням ваги та габаритів вантажним транспортом має здійснюватися через подачу заявки у електронному кабінеті, потім дана заявка буде розглянута представниками Укравтодору, Укртрансбезпеки та Нацполіції та направлено дозвіл, після оплати, або обгрунтовану відмову на акаунт перевізника у системі. Увесь обмін інформацією між органами влади та перевізниками має здійснюватися виключно у електронному вигляді;

- «державний нагляд та контроль» для нього у першу чергу необхідно запровадити електронний протокол, який надасть можливість у електронному вигляді оформлювати правопорушення інспектором у форматі чек-листа із підтверджуючими фото чи додатковим описом правопорушення та подальшим підписанням його ЕЦП інспектора. Після цього в електронному вигляді дані матеріали направляються перевізнику у його електронний кабінет та керівнику територіального підрозділу Укртрансбезпеки для подальшого розгляду та прийняття кінцевого рішення, який у електронному вигляді призначає дату та час розгляду даної справи, про що повідомляє перевізника. Окремо має бути створена система автоматичного оформлення правопорушень, яка має відбуватись за аналогічним алгоритмом, але без участі інспектора Укртрансбезпеки. Приклад такої системи запроваджено національною поліцією по перевищенню швидкості водіями. Так само має бази даних (інформаційні системи) по ринковому нагляду та плановим і позаплановим заходам контролю мають бути впроваджені у електронний кабінет перевізника (плани таких перевірок та їх результати), що фактично ляже у базу формування добропорядності останнього. Так само, перевізник через систему електронного кабінету має надавати підтвердження про оплату штрафу та усунення недоліків;

- «аварійність та розслідування» в першу чергу має бути забезпечено ведення електронної бази даних аварійності на комерційному автомобільному транспорті, яка може бути реалізована у новій загальнодержавній системі обліку дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків Національної поліції

України, фінансування якої заплановано в відповідно до пункту 2 «Ведення обліку та проведення аналізу даних стосовно дорожньо-транспортних пригод» завдань і заходів з виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2023 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2020 № 1287 [7]. Технічне розслідування має бути запроваджено у електронному форматі із заповненням кожного розділу відповідною службою, або органом влади, результати такого розслідування та аварійність мають бути прив'язані до конкретного перевізника, із вини якого трапилось ДТП. Така інформація має бути відкритою як для організаторів перевезення, так і для суспільства (пасажирів), що має фактично впливати на рейтинг того чи іншого перевізника.

Так само, ЄІС Укртрансбезпеки має бути забезпечено обмін інформацією із базами даних країн ЄС, такими як CADAs, DATEX, EUCARIS, та транслювати відповідні дані на офіційні джерела інформації органів влади, для публічності такої інформації. Зворотній зв'язок із суспільством має бути організований через направлення скарг та звернень у електронному або паперовому вигляді, які можуть бути включені у план перевірок, а за результатами таких заходів реагування має бути поінформовано скаржника.

Якщо розглянути організаційну структуру онлайн-обміну інформацією між органами влади та іншими заінтересованими сторонами (рис.3), запропоновано оновлену систему обміну такою інформацією та взаємодії органів влади. Обмін такою інформацією доцільно організувати через національну систему електронної взаємодії між державними інформаційними ресурсами, електронними реєстрами, інформаційними системами «Трембіта», метою якої є забезпечення єдиних стандартів доступу до інформаційних ресурсів держави [11].

Окремим питанням функціонування такої системи взаємодії є забезпечення кібербезпеки та збереження даних, що являється одним із пріоритетних питань для Мінцифри та СБУ. Але окремо варто звернути увагу на важливість координації взаємодії усіх органів влади із питань забезпечення безпеки дорожнього руху.

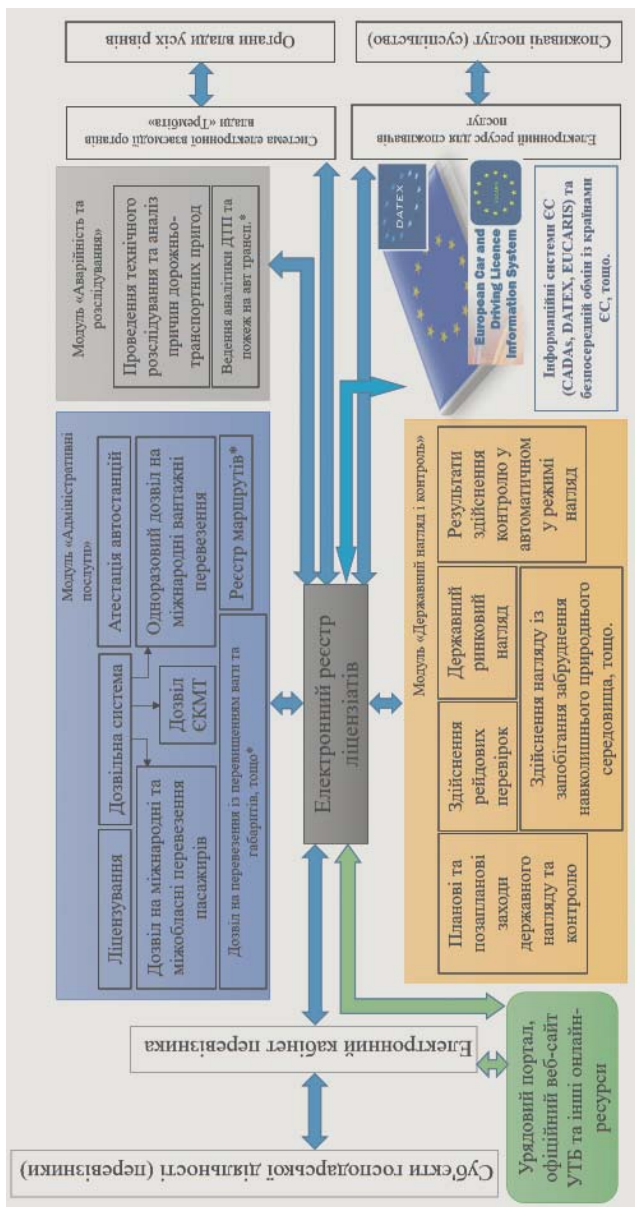
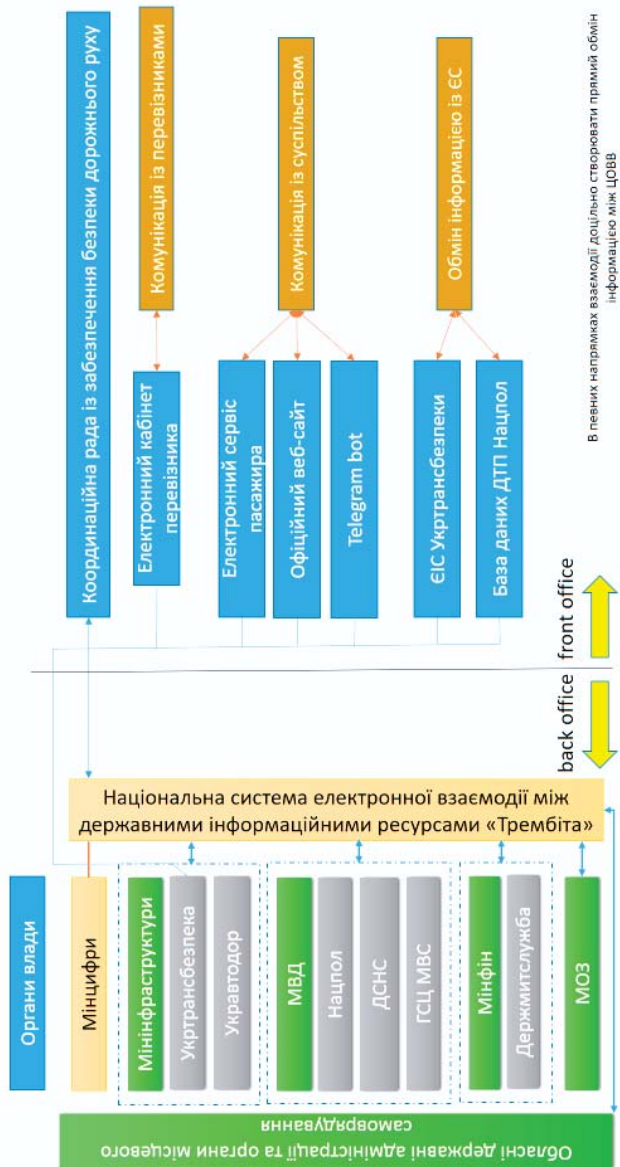


Рис. 2. «Модернізація ЄІС Укртранбезпеки "Online public road transport system", як елементу електронного публічного управління безпекою на автомобільному і транспорті».



**Рис. 3.** «Організаційна структура он-лайн обміну інформацією між органами влади за основними напрямками функціонування системи публічного управління безпекою на комерційному автомобільному транспорті».

На рис. 3 запропоновано диференціацію на front and back office. The back office має забезпечити максимальну швидкість обміну інформацією між органами влади, за визначеним «Тримбітою» протоколом. The front office націлений на забезпечення якісного і зручного сервісу для користувачів електронної системи, своєчасне отримання достовірної і повної інформації.

Враховуючи досвід переведення бюрократичних процесів у електронний формат, важливо зауважити, що потрібно зважати на той факт, що створення таких систем має супроводжуватись навчанням суб'єктів господарювання та проведення відповідних освітницьких компаній серед населення, що пов'язано із необхідністю підвищення обізнаності потенційних користувачів. В іншому випадку, запровадження відповідних сервісів нівелюється, так-як фактично втрачається елемент популяризації таких заходів, що значно гальмує практичну імплементацію реформи.

**Висновки.** Створення та розвиток єдиного електронного простору для обміну інформацією та взаємодії органів влади із суспільством є одним із пріоритетних завдань для розвитку публічного управління в межах повноважень органів влади та наявних можливостей держави. Фактично це задекларовано указами Президента України, рішеннями Уряду, тощо. Однак, якщо розглядати це питання на загальнодержавному рівні, результативність та швидкість досягнення поставлених цілей залежить від кожного бенефіціара даного процесу, так як питання забезпечення безпеки та фактична реалізація публічного управління складається із багатьох елементів: допуск до ринку, здійснення державного нагляду (контролю) та пост аварійне реагування. У кожному із цих етапів є розподіл повноважень органів влади, який включає дублювання функцій, але без повної електроніфікації усіх етапів забезпечення безпеки комерційних перевезень на автомобільному транспорті, неможливо досягнути загальної мети. Запропонований у статті шлях модернізації ЄІС Укртрансбезпеки та організаційної структури он-лайн обміну інформацією між органами влади являється оптимальним варіантом вирішення питання електроніфікації повноважень органів влади та запровадження



системи публічного управління у забезпеченні безпеки комерційного автомобільного транспорту.

Подальший напрямок досліджень має включати питання вивчення варіантів оптимізації структури органів влади, їх взаємодії та чіткого розподілу повноважень між ними, а також створення координаційної ради із метою створення органу, який буде мати владні повноваження координації роботи усіх заінтересованих органів.

**Стаття надійшла до редколегії: 22.02.21**

## **IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION FOR ENSURING THE SAFETY OF TRANSPORTATION, BY ROAD COMMERCIAL TRANSPORT BY ELECTRONIC FUNCTIONING GOVERNMENT BODIES**

***Viacheslav Didkivskyi***, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.



*In the article it is identified ways to create and develop electronic resources of government, in terms of providing administrative functions, state supervision and control, maintenance of databases, registers and analysis of analytical information, exchange of information between authorities online and the introduction of smart systems.*

*The creation of such systems is considered in the context of national trends and regulations, best practices of the European Union and the need to ensure the exchange of information with these countries. Such systems should be open to the public in order to inform the latter and provide it with real tools to influence processes through transparent mechanisms.*

*Such development of electronic systems should include the introduction of smart control systems and further full automation of control functions, which will significantly reduce corruption risks, improve the quality of such*



*functions and allow for the redistribution of human resources. However, an important element that affects the effectiveness of this direction of state development is the adoption of a single concept, joint efforts to achieve it and a systematic approach to reform.*

*A key element of the modification will be the Unified Ukrtransbezpeky information system, which should be improved at the level of three internal modules and external interaction with the electronic systems of other authorities, as well as the countries of the European Union. Of course, such modification should be carried out in stages and take into account the financial and technical capabilities of Ukrtransbezpeka, and the introduction of any update should actually be carried out with the training of staff and other users of the system.*

**Keywords:** *administrative services, state supervision, safety on commercial transportation, electronic resources, databases, public administration mechanism, smart system.*

**Received: 22.02.21**

## **References**

1. Volodymyr Zelensky: Ukraine seeks to adopt the Estonian experience in modernizing government, digitalization and cyber defense [Volodymyr Zelensky: Ukraine seeks to adopt the Estonian experience in modernizing government, digitalization and cyber defense // Official web-site of President of Ukraine V. Zelenky]. *www.president.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-ukrayina-pragne-perejnyati-estonskij-dos-57277> [in Ukrainian].

2. V Ukraini zapratsiuvav Elektronnyi kabinet pereviznyka [The Electronic Cabinet of the carrier has started working in Ukrain». *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapracyuvav-elektronnij-kabinet-pereviznika> [in Ukrainian].

3. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z bezpeky na transporti [On approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Transport Safety]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

4. Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby morskoho ta richkovoho transportu Ukrainy [On the establishment of the State Maritime and River Transport Service of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

5. Prezentatsiia «Zakhody ta etapy reorhanizatsii Ukrtransbezpeky» 15 lystopada 2016, m. Kyiv [Presentation «Measures and stages of reorganization of Ukrtransbezpeka» November 15, 2016, Kyiv]. *mtu.gov.ua*. Retrieved from <https://mtu.gov.ua/> [in Ukrainian].

6. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini [On approval of the Concept of e-government development in Ukraine]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124> [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi prohramy pidvyshchennia rivnia bezpeky dorozhnoho rukhu v Ukraini na period do 2023 roku [On approval of the State program to increase the level of road safety in Ukraine for the period up to 2023]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2020-%D0%BF#n16> [in Ukrainian].

8. Ukaz Prezydenta Ukrainy No647/2019 Pro deiaki zakhody iz zabezpechennia nadannia yakisnykh publichnykh posluh [Decree of the President of Ukraine No647 / 2019 On some measures to ensure the provision of quality public services]. *www.president.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/6472019-29441> [in Ukrainian].

9. IeS nadast Ukraini 25 mln yevro finansovoi pidtrymky na rozvytok tsyfrovoy transformatsii, yakoiu zaimaietsia Mintsyfra [The EU will provide Ukraine with 25 million euros of financial support for the development of digital transformation, which is engaged in by the Ministry of Finance]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/yes-nadast-ukrayini-25-mln-yevro-finansovoyi-pidtrimki-na-rozvitok-cifrovoyi-transformatsiyi-yakoyu-zajmayetsya-mincifra> [in Ukrainian].

10. E-uriaduvannia – kluch do reform v Ukraini [E-government - the key to reform in Ukraine // Government portal]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/news/e-uryaduvannya-klyuch-do-reform-v-ukrayini> [in Ukrainian].

11. Shcho take «Trembita»? [What is «Trembita»?]. *e-resources.gov.ua*. Retrieved from <https://e-resources.gov.ua/#/> [in Ukrainian].

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

**Дідківський В'ячеслав Миколайович:** Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

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

**ORCID. ORG./ 0000-0002-0761-2048**

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



спадщині, природних ресурсах, економічному потенціалі громади, так і на правах та обов'язках членів територіальної громади та сформованого на її основі місцевого співтовариства. Тому в сучасному стратегічному розвитку об'єднаних територіальних громад питанню локальної ідентичності має приділятися не менше уваги, ніж економічним чи соціальним чинниками. Адже, формування спроможної територіальної громади – це не лише управлінський апарат чи інноваційні методи управління, а й активні громадяни, які працюють на користь своєї громади.

**Ключові слова:** локальна ідентичність, територіальна ідентичність, містечкова ідентичність, спроможна територіальна громада, самоідентифікація, децентралізація, місцеве співтовариство.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В умовах децентралізації, відбуваються фундаментальні зміни на рівні об'єднаної територіальної громади (далі ОТГ). Крім передачі широкого спектру повноважень та зобов'язань від центру в регіони, децентралізація передбачає і зміну підходів до управління в регіоні, зокрема на рівні ОТГ. Адже, саме органи місцевого самоврядування ОТГ є найбільш близькою до громадянина ланкою управління, що у власній діяльності враховують місцеві особливості і потреби населення. Проте, якими б дієвими не були б органи місцевого самоврядування, ключову роль в спроможності ОТГ відіграє саме активність громадян, їх обізнаність щодо прав та обов'язків, а головне – здатність розділяти відповідальність із місцевими органами влади. У даному контексті особливої актуальності набуває поняття «локальної ідентичності» ОТГ.

У контексті науки державного управління поняття «ідентичність» тільки починає осмислюватися і в даній сфері досить мало конкретних загальноприйнятих визначень. Майже не визначені й не вивчені фактори, що впливають на розвиток ідентичності на локальному рівні, тобто на рівні ОТГ. В умовах ринкової економіки та розвитку регіонів, їх спроможності виходити на міжнародний рівень,

локальна ідентичність набуває ще й економічного характеру. Адже пов'язана з розвитком території ОТГ, її іміджем, створенням брендингу території, тобто просування інтересів своєї території з метою її розвитку, а тому є значимою підставою для активізації членів місцевого співтовариства. Локальна ідентичність – ідентичність територіальної спільноти, формується в умовах етнічної, національної ідентичності, що має історичну, культурну спадщину, що відрізняє її від інших. Як зазначає С. Ростецька, однією із проблем запровадження реформи місцевого самоврядування в Україні є «непримиренність окремих територіальних громад на ґрунті політкульturnості, власної локальної ідентичності» [40, с.119]. Зрозуміло, що у кожній громаді є своя історія, культура, традиції, спосіб життя, свої особливості складу населення, й багато інших факторів, що відрізняють її від інших.

Якщо розглядати «локальну ідентичність» як певний концепт, то можемо припустити, що вона є головним функціональним елементом в процесі конструювання соціально-політичного простору ОТГ. За допомогою концепту «локальна ідентичність» можна пояснити взаємозалежність інституціональної структури місцевого співтовариства ОТГ, політичної свідомості й поведінки місцевого населення. Розгляд локальної ідентичності як ресурсу розвитку ОТГ (територіального співтовариства) приводять до вивчення не тільки теоретико-методологічних питань, але й практики конструювання локальної ідентичності на її теренах.

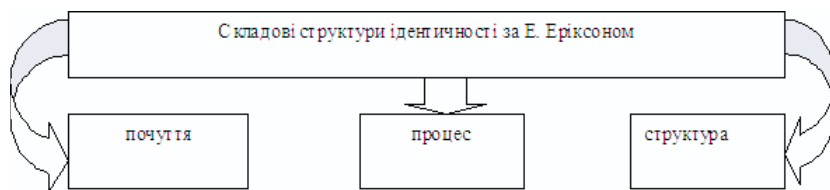
**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження локальної ідентичності має великий практичний потенціал, що на пряму пов'язаний з підвищенням інвестиційної привабливості ОТГ, розвитком людського потенціалу й консолідацією локальних територіальних співтовариств в ОТГ. Ідентифікація місцевого співтовариства з територією громади є інструментом соціально-політичної мобілізації, тому усвідомлення важливості цього політичного ресурсу відбувається досить активно. Проте, в науці державного управління досить мало фундаментальних праць із зазначеного питання. Так, локальну ідентичність в контексті дослідження територіальних громад розглядають Я. Котенко, А. Ткачук, Е. Сергієнко.

Локальну ідентичність як складову успіху територіальної громади розглядають М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. Питання ролі символів в локальній ідентичності вивчає С. Ростецька. Вузкоприкладні дослідження локальної ідентичності окремих громад здійснюють Т. Бевз та М. Грищенко.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою статті є характеристика концепту «локальна ідентичність», визначення типологічних закономірностей її конструювання в категоріальному апараті науки державного управління в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття «локальна ідентичність» все більше стає трендом в міждисциплінарних дослідженнях. Із різних точок зору та методологічних підходів зазначений концепт набуває різних дефініцій та характеристик. Тому видається необхідним уточнити та визначити дане поняття в сфері державного управління. Вперше міждисциплінарний підхід, який дає можливість розглянути проблему ідентичності з позиції індивідів, культури та суспільства використав видатний американський психоаналітик Е. Еріксон. На його думку, ідентичність є «суб'єктивним почуттям і якістю особистісної самототожності й безперервності» [14], тому, почуття ідентичності вважав він «може усвідомлюватися лише в ситуації кризи, коли виникають різноманітні труднощі в самовизначенні» [15, с. 20]. Також дослідник визначає ідентичність як «твердо засвоєний і особисто прийнятий образ самого себе у всьому багатстві відносин особи до навколишнього світу, почуття адекватності і стабільного володіння особою власним «Я» незалежно від змін «Я» і ситуації; здатність особи до повноцінного вирішення завдань, що виникають перед нею на кожному етапі її розвитку. Ідентичність – це, насамперед, показник зрілої (дорослої) особи, витоки і таємниці організації якою приховані, однак, на попередніх стадіях онтогенезу» [15, с. 12].

Е. Еріксон вказував на те, що ідентичність має певну організуючу функцію в розвитку особистості [16, с. 218]. Вчений визначає структуру ідентичності як повне інтегроване ціле, що складається з трьох основних компонентів: почуття, процесу і структури (Рис. 1).



**Рис.1.** Складові структури ідентичності за Е. Еріксоном

Тобто ідентичність можна визначити як систему знань, уявлень про себе та інших, що формується індивідом у процесі реального життя. Ще в стародавні часи дослідники (Платон, Аристотель) відмічали поняття ідентичність, як намагання людини, індивіда самоідентифікувати себе. Наприклад, у філософії Середньовіччя, ідея «ідентичності» полягала у спробах осмислення Бога. В епоху Відродження проблема ідентичності пов'язана зі свободою людини. У Новий час відбувається філософське осмислення процесу становлення ідентичності (Р. Декарт, Дж. Локк, Д. Юм). Так у Гегеля існує два визначення «Я»: перше – ідея, дух, самоусвідомлена єдність Я; друге – людина, індивід, тобто сутність особистості є тотожність буття й духу [20, с. 335].

У свою чергу, у трактуванні П. Бергера, ідентичність – феномен, що виник із взаємозв'язку індивіда й суспільства. Типи ідентичності, для П. Бергера є відносно стабільними частинами об'єктивної реальності. Згідно ідей дослідника, світ – це реальність, межі якої встановлюються природою, але як тільки цей світ виникає, він починає здійснювати на природу зворотний вплив. У взаємозв'язку природи й соціального світу змінюється й людський організм. У тій же діалектиці людина конструює реальність і тим самим творить само себе [6, с.16].

За П. Рікером, «idem» – ідентичний як вищою мірою подібний та «ipse» – ідентичний як тотожність самому собі. По суті, «мислення має справу з поняттям ідентичності, в якому змішуються два значення: ідентичність із самим собою (самість) та ідентичність як аналогічність» [39, с. 20].

Є. Бистрицький розглядаючи питання ідентичності в творчості Х. Арндт, зазначає, що у людини від народження є природне чуття



ідентичності, тому як поняття воно виникає та зникає разом з його інтенційним змістом – тим чи тим рівнем самоусвідомлення особи, усвідомлення її суспільного місця та ролі як власної колективної належності [11, с. 41 – 61].

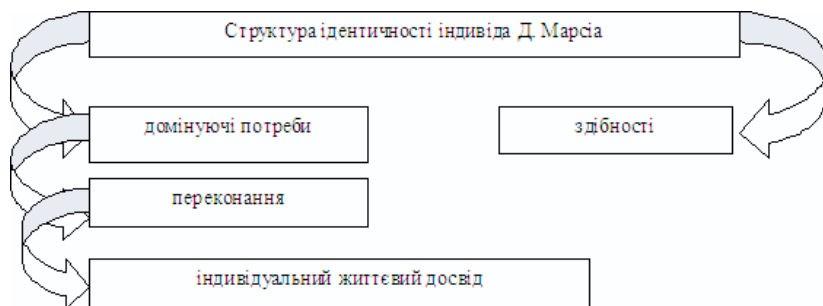
Становлення проблематики ідентичності в західній філософії, як наголошує Н. Костенко, привертає увагу до паралельного використання двох значень ідентичності: ідентичності із самим собою (самості) та ідентичності як «того ж самого». Але перший вказує на безперервність і сталість у часі (тотожність самому собі), другий – на незмінність (тотожність як аналогічність)» [23, с. 71].

На нашу думку, концепт «ідентичність» включає в собі різні рівні свідомості індивіда від індивідуальної (суб'єктивна реальність, особистісна діяльність) до колективної (територіальна, національна, державна).

Одним із фундаментальних досліджень саме колективної ідентичності є праця Е. Сміта «Національна ідентичність». У формуванні національної ідентичності, дослідник виокремлює наступні складові: національна територія – «народ і територія мають, так би мовити, належати одне одному»; ідея батьківщини – ідея patria, «сукупності законів та інституцій з єдиною політичною волею»; юридичні та політичні права; система цінностей та традицій [44, с.20].

Дослідник теорії ідентичності Д. Марсія в процесі експериментів прийшов до висновку, що ідентичність індивіда – це цілісна динамічна структура в процесі свого розвитку, що містить в собі домінуючі потреби, переконання, здібності, індивідуальний життєвий досвід (Рис. 2) [28, с. 213-231].

На нашу думку, ідентичність не є властивістю, з якою людина народжується, а є конкретним відношенням. Саме тому структура ідентичності людини, індивіда складається з «індивідуального» і «колективного», точніше «соціального» рівнів. Якщо особиста ідентичність це набір характеристик індивіда, що відрізняє його від інших, то соціальна ідентичність – це продукт ототожнення індивіда з нормами відповідного товариства, соціума, в якому він існує, і задовольняє власні соціокультурні потреби в єдності.



**Рис. 2.** Динамічна структура ідентичності Д. Марсія

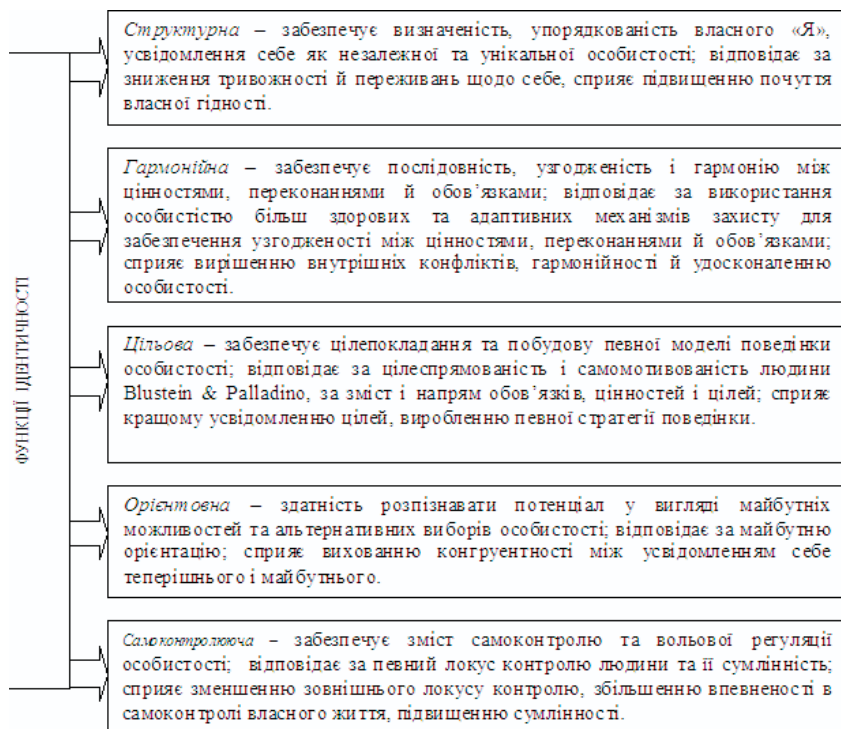
Наприклад, В. Чернієнко в монографії «Природа засад ідентичності соціального суб'єкта» визначає структуру ідентичності наступним чином:

- соціальна ідентичність (горизонтальний вимір) – можливість виконувати різні вимоги в рольових системах;
- особистісна ідентичність (вертикальний вимір) – зв'язність історії її життя. На його думку, з якою можна погодитись, «ідентичність є ансамблем ідентифікацій, їх включенням у єдине унікальне ціле. Ця цілісність інтегрується суб'єктом і уявляється суб'єктом» [42, с. 142].

Отже, в міждисциплінарному підході ідентичність розглядається з точки зору індивідуального «Я» та колективного. В аспекті локальної ідентичності нас цікавить як співвідноситься індивідуальне «Я» з територією, де проживає та працює індивід. Колективне ж «Я» розглядаємо в контексті самоспіввідношення індивіда та колективу (у нашому випадку – об'єднаної територіальної громади).

Аналіз праць вчених, які займаються вивченням функцій ідентичності дозволяє виділити наступні основні функції ідентичності (рис. 3)

Враховуючи все вищезазначене, можна стверджувати, що «ідентичність» – це тотожність, відповідність, тобто самоусвідомлення індивідом належності до певного колективу, в нашому випадку місцевого співтовариства ОТГ. І дійсно, ідентичність – це не просто приналежність до певного співтовариства, – вона, як вказує М. Моріс є «продукт, породжений зусиллями по організації простору обмеженого, певною територією» [18, р. 101].



**Рис.3.** Функції ідентичності

Розроблено на основі [13, с. 61-64; 41, с. 361-389]

Поряд із поняттям ідентичність вживається термін «ідентифікація», який можна охарактеризувати як процес самоусвідомлення та ототожнення індивіда із певним колективом чи то територією. В українській науці є небагато фундаментальних досліджень щодо поняття ідентичності та ідентифікації. Серед таких досліджень праці Л. Нагорної «Національна ідентичність в Україні» [31] та «Регіональна ідентичність: український контекст» [35]. У своїх працях дослідниця зазначає, що на ідентифікацію особистості, впливають: загальноцивілізаційні, соціальні в своїй основі цінності [32, с. 47].

Отже, «ідентифікація» – це сукупність процесів і механізмів, активного пізнання, узагальнення й усвідомлення індивідом, членом місцевого співтовариства оточуючого світу.

Дійсно, ідентичність людини може бути визначена як положення її в конкретному світі, а тому й може бути суб'єктивно сприйнята тільки з ним. Іншими словами, «всі ідентифікації відбуваються у середині горизонту, що містить у собі особливий соціальний світ» [7, р. 152].

Поняття «ідентифікація» має три складові:

- по-перше – це процес об'єднання одного індивіду з іншим індивідом або групою на підставі прийняття його норм, цінностей як власних;
- по-друге – це бачення індивідом іншої людини як продовження себе самої, наділення її своїми рисами, почуттями, бажаннями;
- по-третє – це механізм постановки суб'єктом себе на місце іншого, в результаті чого відбувається засвоєння її особистісних смислів, що забезпечує процес спілкування і взаєморозуміння.

Таким чином, ідентифікацію можна визначити, як механізм адаптації людини до певного соціуму, процес психологічного й соціокультурного кодування, що розкодується в процесі розпізнавання.

Ідентифікація – це «зворотна сторона процесу розпізнавання загального походження або властивостей, або ідеалів, що поділяються людиною або групою»; ідентифікація конститує такі властивості як згуртованість і лояльність» [19, с. 2]. Як різнобічний процес, ідентифікація зачіпає не тільки структуру ідентичності, але й структуру особистості: «з погляду соціології, особистість більше не є чимось визначеним, якоюсь наперед заданою сутністю... Це скоріше процес, – постійного відтворення у кожній соціальній ситуації, – об'єднаний воєдино тонкою ниткою пам'яті» [17, с. 918].

Варто зазначити, що процес ідентифікації грає важливу роль в індивідуальному і соціально особистісному розвитку людського індивіда, як члена місцевого співтовариства: «Ідентичність – це результат процесу ідентифікації, в основі якої лежать механізми розрізнення та ототожнення. Вона виникає із розрізнення (порів-

няння) «Я» та «Інший», «Ми» та «Вони» та ототожнення із близьким, привабливим об'єктом» [24, с.8].

У нашому випадку ОТГ, як суспільне об'єднання (місцеве співтовариство) формує ідентичність особи за установленими ним нормами, правилами, традиціями, але й особистості (члени місцевого співтовариства) реагують на це під впливом власних цілей і потреб, мети свого життя. Саме тому ми використовуємо поняття «ідентичності» для пояснення зміни співвідношення суспільного, особистого, соціального, індивідуального, нетипового та стандартного, на локальному рівні – об'єднаній територіальній громаді.

Самоідентифікація є механізмом, тобто сукупністю станів та процесів, що забезпечують формування локальної ідентичності. Можна погодитись з Т. Потапчук, що самоідентифікація – це психологічний механізм детермінування особистості, що включає в собі три стадії:

- актуалізація залучення до структури ідентичності нових особистісних і соціальних цінностей;
- переструктурування ідентичності відповідно до специфіки нових її структурних елементів;
- визначення ієрархії пріоритетності нових елементів і порівняння їх із попереднім комплексом особистісно-рольових цінностей [38, с.119].

У вітчизняній науці виділяють різні типи ідентичності:

національний – (Е. Сміт, З. Когут, М. Козловець, С. Макаренко, Л. Нагорна) – включає етнічні, культурні, територіальні, економічні та політико-юридичні компоненти [44, с. 25], що визначають особливий зв'язок між індивідом та певною самобутньою громадою (нацією) на основі спільної історичної пам'яті, звичаїв та традицій, ментальних особливостей, соціально-політичної приналежності;

- державний – (А. Алторафі, М. Степико, О. Дашевська) – передбачає ототожнення індивідом себе із певною державою чи прихильне ставлення до неї, консолідація індивідів навколо проблем держави [46];
- етнічний – (Б. Андерсон, О. Картунов, Н. Шульга) – самоусвідомлення індивіда чи групи з певним етносом на основі спільних культурних процесів [2];

- регіональний – (Т. Андрущенко, Л. Нагорна,) – є чинником формування певного типу соціокультурних зв'язків і відповідної політичної культури [35, с.55];

- локальний – (Я. Котенко, С. Ростецька, А. Ткачук) територіально-просторовий рівень самоідентифікації індивіда [25].

Розглядаючи вищезазначені типи ідентичності, виникає питання співвідношення понять «локальна ідентичність» чи «територіальна ідентичність»? Так, Я. Котенко зазначає, що територіально-просторова ідентичність, як правило, представлена наступними рівнями: локальний (місцевий); регіональний; державний/національний; глобальний [24, с.8]. Тобто, локальна ідентичність є один із рівнів територіальної ідентичності. Але автори посібника «Успішна територіальна громада: будемо разом» не розмежовують поняття «локальна ідентичність» та «територіальна ідентичність» [10, с.63].

Оскільки концепт «локальна ідентичність» у сфері державного управління знаходиться в стані активного дискурсу, то спостерігаємо відсутність єдиного підходу до його дефініції (табл. 1).

*Таблиця 1*

### **Значення поняття «локальна ідентичність»**

<b>Автори визначення</b>	<b>Дефініція поняття «локальна ідентичність»</b>
Я. Котенко	«результат ототожнення людиною себе з певним місцем фізичного простору, що має символічну і ціннісну значущість, специфічну культуру. Вона формується під впливом колективного та індивідуального досвіду і взаємодії в межах локальної спільноти» [24]
М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сейтосманов, Е. Чубаров	«полімасштабне, багаторівневе явище ототожнення людини з місцевим співтовариством, яке виявляється у загальному почутті причетності до життя та подій, що відбуваються на території безпосереднього проживання (міста, селища, села)» [10]
Е. Сергієнко	«ідентифікація людини з місцевим співтовариством, почуття причетності по відношенню до подій, що відбуваються на території безпосереднього проживання (певної територіальної громади)» [42]

Автори визначення	Дефініція поняття «локальна ідентичність»
М. Бриль	«є одним із видів територіальної ідентифікації особи з місцевим співтовариством, почуття причетності стосовно подій, які відбуваються на території безпосереднього проживання (села, селища чи міста), тобто відчуття “ми”»[9]
М. Грищенко	«це територіально-просторовий прояв ідентичності, що характеризується співвіднесенням себе із певною територією та спільнотою (індивідами, групою), яка співвідносить себе із цією територією, індивідами, нормами поведінки, цінностями, спільною пам'яттю, потребами тощо, а також має уявлення про межу цієї спільноти і сусідні спільноти» [36]
Т. Бевз	«пов'язана з причетністю людини до місця її проживання, являє собою одну з найбільш значущих соціальних ідентичностей поряд з професійною, етнічною, релігійною та ін.» [8]
М. Баймуратов	«наповнена стійкою інформацією, що безпосередньо передається від покоління до покоління традиціями, віруваннями тощо (ідеологічна ознака місцевої спільноти)» [4]

*Примітка: складено автором*

Найпростіше визначати локальну ідентичність, як компонент індивідуальної ідентичності, через належність особи до певної територіальної спільноти. Тобто це процес ідентифікації індивіда з певною територією (адміністративно-територіальною одиницею). По суті, локальну ідентичність, можна сприйняти, як малу батьківщину. Однак в умовах децентралізації й злиття територіальних громад в ОТГ, локальну ідентичність можна визначити, як динамічний процес набуття індивідом, членом місцевого співтовариства ознак притаманних цьому співтовариству, що саме й дозволяє йому успішно адаптуватися до нових умов, що виникають в ході реформи децентралізації. Зазначимо, що концепт «локальної ідентичності» може бути розглянутий повноцінно, у відповідності із процесами,

що відбуваються в ході реформи децентралізації на рівні ОТГ. Тому що реформа децентралізації, яка відбувається в Україні змінює не тільки систему публічного управління, але вона передбачає укрупнення громад, що значно поліпшує їх економічне становище і якість надання муніципальних послуг [49], тобто створює умови для вирівнювання соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (сіл, селищ, міст, районів, регіонів).

Децентралізація – передача ОТГ ресурсів та владних повноважень, підвищує роль і значення інституту місцевого самоврядування, за допомогою якого громадяни можуть найповніше реалізувати свої громадянські права, впливаючи на процес ухвалення управлінських рішень [48, с. 320], а тому змінює ставлення людей які проживають на території новостворених ОТГ до результатів власної діяльності.

Однак процес створення ОТГ має певні складнощі: по-перше, тому що ОТГ складаються з різних поселень, які слабо інтегровані між собою, мають суттєві відмінності за різними ознаками; по-друге, відмінності в місцевих ідентичностях всередині ОТГ, характеризують наявність так званої «містечкової ідентичності», що створює проблеми при вирішенні місцевих питань та є джерелом конфліктів між мешканцями поселень й підставою недовіри до органів самоврядування ОТГ. Проте, варто відрізнити поняття «локальна ідентичність» та «містечкова ідентичність». В останньому випадку індивід ототожнює себе із лише певною частиною ОТГ, тим місцем де він народився і/або проживає (село, селище, місто, що входить до складу ОТГ). Це поняття може мати як позитивне забарвлення, так і набувати негативного контексту, коли кожна одиниця ОТГ захищає лише себе, а не відстоює загальні інтереси всієї об'єднаної громади.

Вихід з цієї ситуації полягає у формуванні спільної локальної ідентичності, що проявляється у запровадженні певної системи цінностей і норм поведінки мешканців конкретної ОТГ, відчути себе її повноцінними членами. По суті, кожна окрема людина, яка ототожнює себе з місцевим співтовариством ОТГ, розглядає її цінності і норми, як найбільш раціональні форми відображення соціальної реальності, в якій вона існує і взаємодіє з нею.



Як наголошують Я. Котенко, А. Ткачук нова локальна ідентичність громади «не має стати антагоністом до місцевих ідентичностей людей, що проживають у різних поселеннях цієї громади, а є інтегральним творенням нової спільноти, базованої на взаємній довірі, спільних цінностях та інтересах» [25, с.14].

На нашу думку саме локальна ідентичність повинна стати підґрунтям розвитку та зростання ОТГ. Тому що саме на рівні ОТГ можна побудувати ефективну систему місцевого самоврядування, що забезпечує створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності.

Структура локальної ідентичності досить складна й залежить від багатьох факторів: по-перше, від ставлення індивіда до культурних цінностей, норм, традицій, вірувань, переконань, що формуються в межах ОТГ; по-друге, локальна ідентичність залежить від потреб та інтересів індивіда; по-третє, від можливостей індивіда реалізувати власні життєві плани на території ОТГ; по-четверте, від якості місцевої спільноти, як колективного суб'єкта. Таким чином, локальна ідентичність – це реалізація основних потреб особистості у приналежності до місцевої спільноти, а тому можна запропонувати наступну структуру локальної ідентичності (Рис. 4).

Процес локальної ідентифікації мотивує членів ОТГ об'єднувати власні зусилля для вирішення суспільно значимих для громади завдань. У локальній ідентичності поєднуються мікрорівень (ідентичність індивіда), рівень середовища (рівень ОТГ) і макрорівень (державна ідентичність). Тому під локальною ідентичністю ми розуміємо системну сукупність культурних відносин, пов'язаних з поняттям «мала батьківщина», що має локальну самобутність [51, с.2].

Саме на рівні ОТГ члени місцевого співтовариства включаються в процес прийняття суспільно значущих для населення рішень. Тому права людини – члена місцевого співтовариства ОТГ базуються на «тріаді інтересів», що виникають у сфері місцевого самоврядування: інтереси територіальної громади; інтереси території; інтереси конкретного жителя – члена такої громади [37, с. 155].

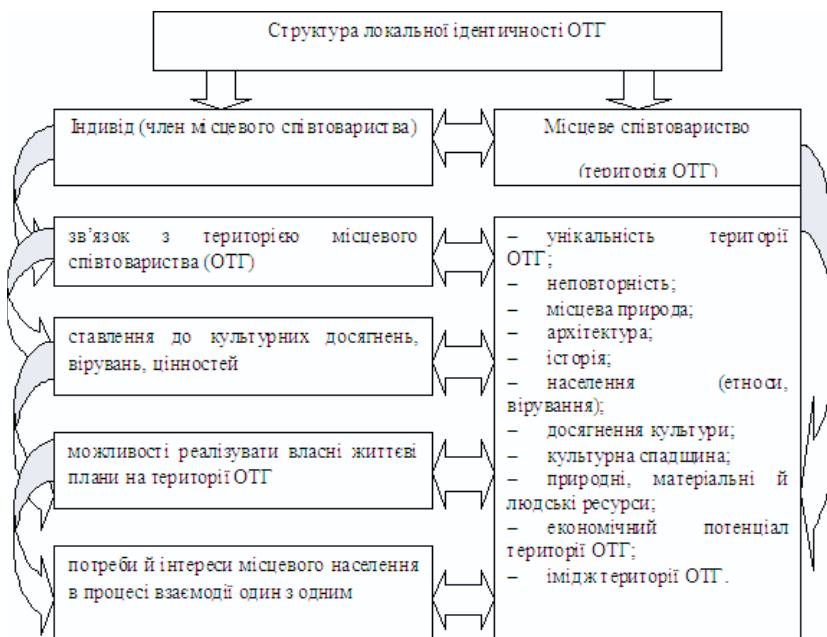


Рис. 4. Структура локальної ідентичності ОТГ

Розглядаючи структуру локальної ідентичності, Я. Котенко і А. Ткачук, виділяють наступні структурні компоненти ідентичності:

- емоційний (афективний) – настрої, почуття індивіда/спільноти, які виникають до об'єкта ідентифікації, (наприклад, почуття любові до місця народження – малої батьківщини);
- пізнавальний (когнітивний) – уявлення індивіда/спільноти про об'єкт ідентифікації, його характеристики та включення себе (самокатегоризація) до його складу (наприклад: Я – православний/католик/протестант тощо);
- поведінковий – готовність індивіда/спільноти до дії, а також сукупність мотивацій до дії, які є наслідком їх самоотождження (наприклад: Я люблю Ісуса Христа; Я – християнин; Я допомагаю нужденним, як це робив Він) [25, с. 19].

Якщо розглядати чинники формування локальної ідентичності, певна частина дослідників (Я. Котенко, А. Ткачук, С. Ростецька та

ін.) погоджується із ідеєю Є. Морозової та Є. Улько, що локальна ідентичність як спільне почуття причетності може реалізовуватись через ідентифікацію з окремими елементами:

- ідентифікація із малою батьківщиною – місцем народження;
- ідентифікація із особливостями ландшафту і клімату;
- ідентифікація зі значимими історико-культурними подіями;
- ідентифікація зі значимими людьми: відомими історичними та сучасними особистостями, з близькими людьми, друзями, з ким спілкуєшся (безпосередні контакти), колегами по роботі;
- ідентифікація із особливими реальними або рисами, які приписують колективній поведінці [29, с. 141-142].

У цьому дослідженні пропонуємо всі чинники, що впливають на становлення локальної ідентичності розділити на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх чинників варто віднести психологічні, соціально-демографічні, політичні, економічні, духовно-культурні, історичні, комунікаційні (табл 2.). Щодо зовнішніх чинників, то вони можуть мати як позитивний характер – сприяти локальній ідентичності в ОТГ, так і деструктивний – інформаційно-комунікаційні впливи або ж маніпуляції, що надходять із сусідніх громад, регіонів, країн та мають небезпечний характер для соціально-політичної стабільності як самої громади, так і держави.

Таблиця 2

### Внутрішні чинники формування локальної ідентичності ОТГ

Чинники	Значення
Психологічні	включають емоційний рівень, що передбачає самоідентифікацію із своєю малою батьківщиною, первинними соціальними інститутами - «рідним домом», своєю родиною, школою тощо
Соціально-демографічні	передбачають задоволеність індивіда в професійній реалізації, соціальній мобільності; здатності ОТГ забезпечити надання належних послуг для всіх груп населення у сфері соціального захисту, медичного обслуговування та достатнього рівня освіти

<b>Чинники</b>	<b>Значення</b>
Політичні	забезпечуються можливістю індивіда реалізовувати свої політичні права та обов'язки в ОТГ: активне та пасивне виборче право, брати участь у прийнятті рішень місцевого значення і розподілі відповідальності за прийняті рішення із органами місцевої влади
Економічні	економічна спроможність територіальних громад розвивати інфраструктуру, залучати інвестиції, забезпечувати на належному рівні сферу послуг, створювати робочі місця, розвиток житлово-комунального господарства, якість доріг тощо
Духовно-культурні	передбачають самоідентифікацію індивіда із системою цінностей певної спільноти, підтримка спільних звичаїв та традицій
Історичні	обізнаність та самоідентифікація із історією своєї ОТГ, історичними постатями та відомими сучасними особистостями
Комунікаційні	включають можливість індивіда ототожнювати себе із громадою через певні символи (герб, логотип, лозунг), соціальні мережі, брендову продукцію.

*Примітка: розроблено автором*

Отже, локальна ідентичність характеризує членство в місцевій спільноті та передбачає самоідентифікацію індивіда з певною адміністративно-територіальною одиницею (ОТГ) на основі співвіднесення з її цінностями, правилами, нормами, традиціями, що проявляється в активній соціально-політичній участі та відповідальності за розвиток громади.

Побудовані ОТГ формують нову реальність, яка вимагає від індивідів відхід від патерналістичного світогляду та формування нового активного члена територіальної громади на основі локальної ідентичності. Адже, почуття ідентичності є одним із найсильніших мотиваторів до діяльності, що конструюється в процесі комунікації її членів і спирається на матрицю маркерів, що дозволяють меш-

канцям ОТГ, розрізняти «своїх» від «чужих». Як зазначають дослідники О. Євтушенко та Т. Лушагіна «проблема місцевої ідентичності членів територіальної громади є досить важливою у загальній «формулі успіху», хоча часто трапляється, що саме цьому питанню в громаді досить мало приділяється уваги» [50, с.411].

Як влучно стверджує З. Бауман, «людина замислюється про ідентичність, коли вона не впевнена у своїй приналежності до чого-небудь; це означає, що людина не знає, куди віднести себе серед розмаїтості поведінкових стилів і паттернів і не знає, як зробити прийнятним для навколишніх своє положення таким чином, щоб обидві сторони знали, як поводитися в присутності один одного» [5, р. 19]. У такому випадку, маємо нестабільну вразливу структурну одиницю, що легко піддається деструктивним впливам. У той же час підкреслимо, локальна ідентичність є феноменом, що конструюється й формується за допомогою цілеспрямованих дій. Локальна ідентичність, не тільки об'єднує індивідів у спільноту людей за територіальною ознакою, вона є механізмом, що створює довірливі взаємовідносини між ними. Локальна ідентичність, дає людині відчуття стабільності, усвідомлення індивідом причетності до місцевої спільноти, засвоєння норм, цінностей, інтересів, що в неї формуються, захищає від зовнішніх впливів, тому питання локальної ідентичності – це ще й питання національної безпеки.

Отже, процес децентралізації в Україні передбачає не лише реформу в нормативно-правовій площині, тобто «зверху», він дає громадянам можливість переосмислити власну роль та участь у розвитку ОТГ. Побудова локальної колективної ідентичності здійснює істотний внесок у розвиток ОТГ, є одним з «механізмів солідаризації» [47, с. 9], основою самоорганізації місцевого співтовариства.

Питання локальної ідентичності є досить складним, адже охоплює як раціональні форми (економічні показники, соціальну безпеку), так і ірраціональні – усвідомлення та ідентифікація індивідом себе як частини колективу (місцевого співтовариства), що знаходиться на рівні емоційності та когнітивності.

**Висновки.** Аналіз показує, що визначенням поняття ідентичності займаються представники різних галузей соціально-гуманітар-

ного знання, акцентуючи увагу на тих або інших проявах ідентичності. Тобто, кожна наукова дисципліна спирається на власне бачення цього феномена, методологію й методику. Але в загальному контексті дослідники виділяють ідентифікацію індивіда із певною територією та певною спільнотою.

У сучасному науковому середовищі питання локальної ідентичності набуває нових аспектів, зокрема дефініція самого поняття «локальна ідентичність», що часто ототожнюється із територіальною ідентичністю чи виступає у синонімічному ряді із місцевою ідентичністю або ж містечковою. У цьому дослідженні пропонується розрізняти зазначені поняття. При чому, містечкову ідентифікацію пропонується визначати як таку, що більше грає роз'єднуючу роль для ОТГ.

У процесі дослідження маємо наступні висновки:

- локальній ідентичності притаманна динамічність, оскільки вона, як і ідентичність особистості, змінюється протягом всього життя та переживає кризи, адже пов'язана не тільки з територією, але й місцевим співтовариством, тому що формується в результаті взаємодії людей, а тому залежать від соціальних змін;

- локальна ідентичність ОТГ базується, як на цінностях, культурній спадщині, природних ресурсах ОТГ, економічному потенціалі, а також на правах та обов'язках членів об'єднаної територіальної громади та сформованого на її основі місцевого співтовариства;

- до основних чинників формування локальної ідентичності пропонуємо віднести внутрішні (психологічні, соціально-демографічні, політичні, економічні, духовно-культурні, історичні, комунікаційні) та зовнішні;

- у сучасному стратегічному розвитку об'єднаних територіальних громад питанню локальної ідентичності має приділятися не менше уваги, ніж економічним чи соціальним чинниками. Адже, формування спроможної територіальної громади – це не лише управлінський апарат чи інноваційні методи управління, а й активні громадяни, які працюють на користь своєї громади.

**Стаття надійшла до редакції: 09.01.21**



*all, the formation of a capable territorial community is not only an administrative apparatus or innovative management method, but also active citizens who work for the benefit of their community.*

**Key words:** *local identity, territorial identity, urban identity, capable territorial community, self-identification, decentralization, local community.*

**Received: 09.01.21**

## References

1. Al Toraifi, Adel (2012) Understanding the role of state identity in foreign policy decision-making: the rise of Saudi-Iranian rapprochement (1997-2009). London, October [in English].
2. Anderson, B. (2002). Vobrazhayemyye obshchestva. Razmyshleniya ob istokakh i rasprostraneniі natsionalizma [Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism]. M.: Respublika [in Russian].
3. Andrushchenko, T.V. (2019). Rehionalna identychnist: zmist, typy ta osoblyvosti formuvannya [Regional identity: content, types and features of formation]. Naukovyi zhurnal «Politikus» – Scientific journal «Politicus», 4, 93-97. DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616-2019-4-93-97> [in Ukrainian].
4. Baimuratov, M. O. (2016) Terytorialna hromada: na perekhresti vplyvu lokalnykh i hlobalnykh chynnykiv [Territorial community: at the crossroads of local and global factors]. Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky - Journal of the Zaporizhzhya National University Bulletin. Law, 3, 72-78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu\\_Jur\\_2016\\_3\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2016_3_12). [in Ukrainian]
5. Bauman, Z. (1996) From Pilgrim to Tourist - or a Short History of Identity. Questions of Cultural Identity. London: Sage, 18-36. [in English].
6. Berger, P., & Lukman, T. (1995). Sotsialnoye konstruirovaniye realnosti. Traktat po sotsiologii znaniya [Social construction of reality. A treatise on the sociology of knowledge]. M.: «Medium» [in Russian].
7. Berger, P.L., & Luckmann, T. (1991). The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge. London: Penguin Books [in English].
8. Bezv, T. A. (2016). Identyfikatsiina matrytsia miskoi hromady Odesy [Identification matrix of the city community of Odessa]. Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN



Ukrainy - Scientific notes of National Academy of Sciences of Ukraine. Kuras Institute of Political and Ethnonational Studies, 1, 150-178. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nziপিend\\_2016\\_1\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nziপিend_2016_1_10). [in Ukrainian]

9. Bryl, M. (2019). Prohramno-tsilovyi pidkhid do zabezpechennia rozvytku silskykh terytorii [Performance-based approach to rural territories development]. Candidate's thesis. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian]

10. Bryl, M., Vrublevskiy, O., Dancheva, O., Seitosmanov, A., & Chubarov E. (2018). Uspishna terytorialna hromada: buduiemo razom [Wealthy territorial community: we build together]. Kharkiv : Vydavnychiy budynok Faktor [in Ukrainian].

11. Bystrytskyi, Ye. (2013). Identychnist, spilnota i politychne sudzhennia [Identity, community and political judgment]. Filosofska dumka - Philosophical thought, 4, 41-46. [in Ukrainian]

12. Cherniienko, V. (2010). Pryroda zasad identychnosti sotsialnoho subiekta [The nature of the principles of identity of the social subject]. Kh.: KhAI [in Ukrainian].

13. Dzhabbarova, L.V. (2017). Funktsii identychnosti ta zasib yikh vyvchennia. Innovatsiini naukovi doslidzhennia v sferi sotsiologii, psykholohii ta politychnykh nauk [Identity functions and means of their study. Innovative research in the field of sociology, psychology and political science]. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (pp. 61-64). Sladkovicovo, Slovak Republik [in Ukrainian].

14. Erikson, E. (1995). Psychosocial Identity In.: A Way of Looking at Things. Selected Papers Ed. By S. Schlein. N.Y. [in English].

15. Erikson, E. (1996). Identychnost: yunost i krizis [Identity: youth and crisis]. M.: Izdatelskaya gruppa "Progress"[in Russian].

16. Erikson, E. (2006). Identychnost: yunost i krizis [Identity: youth and crisis]. (A. V. Tolstykh, Trans). M.: Flinta: MPSI: Progress [in Russian].

17. Gleason, P. (1983) Identifying Identity: A Semantic History. Journal of American History. Vol. 69. (4), 910-931 [in English].

18. Grossberg, L. (1996). Identity and Cultural Studies: Is That All There Is? Questions of Cultural Identity. Ed. by Stuart Hall and Paul du Gay. London: Sage [in English].

19. Hall, S. (1996). Introduction: Who needs "Identity". Questions of Cultural Identity. Ed. by Stuart Hall & Paul du Gay. London: Sage [in English].

20. Hehel, H. V. F. (2004). Fenomenolohiia dukhu [Phenomenology of the spirit]. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].

21. Kartunov, O.V. (1996). Zakhidni etnonatsionalni ta etnopolitychni kontseptsii: teoretyko-metodolohichniy analiz [Western ethno-national and ethno-political concepts: theoretical and methodological analysis]. Extended abstract of Doctor's thesis. Kyiv: NAN Ukrainy, Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho [in Ukrainian].

22. Kohut, Z.-Ye. (2004) Korinnia identychnosti. Studii z rannomoderno i modernoi istorii Ukrainy [Roots of Identity: Studies on Early Modern and Modern Ukraine]. Kyiv: Krytyka Press [in Ukrainian].

23. Kostenko, N. (2001). Kulturnyye identychnosti: prevrashcheniya i priznaniya [Cultural Identities: Transformations and Recognitions]. Sotsiologiya: teoriya, metody, marketing - Sociology: theory, methods, marketing, 4, 69–88 [in Russian].

24. Kotenko, Ya. (2016). Lokalna identychnist yak umova rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad (navchalnyi modul) [Local identity as a condition for development of united territorial communities (training module)]. Kyiv: IKTs "Lehalnyistatus" [in Ukrainian]

25. Kotenko, Ya.V., & Tkachuk, A.F. (2018) Lokalna identychnist i obiednani terytorialni hromady (vydannia druhe, vypravlene ta dopovnene) [Local identity and information about the territory of the community]. K.: TOV «Vydavnytstvo «IuSTON» [in Ukrainian].

26. Kozlovets, M. A. (2009). Fenomen natsionalnoi identychnosti: vyklyky hlobalizatsii [The phenomenon of national identity: the challenges of globalization]. Zhytomyr: Vyd-vo ZhDU im. I. Franka [in Ukrainian].

27. Makarenko, S. (2012). Natsionalna identychnist yak skladova formuvannya Ya-kontseptsii osobystosti [National identity as a part of the formation of the Iconcept of personality]. Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav - Scientific notice of Lviv State University of Internal Affairs, 2, 345-354 [in Ukrainian].

28. Marcia, J.E. (1980). Identity in adolescence. Handbook of adolescent psychology. Ed. by J.Adelson. (p.213-231). N.Y.: John Willey [in English].

29. Morozova, E., & Ulko, E. (2008). Lokalnaya identychnost: formy aktualizatsii i typy [Local identity: forms of actualization and types]. POLITEKS – POLYTEX, 4 (4), 139-151[in Russian].

30. Movchan, P. (2015). Zmist poniattia «natsionalna identychnist»: teoretyko metodolohichniy aspekt [The meaning of "national identity": theoretical and methodological aspects]. Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience, 17, 103-107 [in Ukrainian].

31. Nahorna, L. (2002). Natsionalna identychnist v Ukraini [National identity in Ukraine]. K.: NANU; Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen [in Ukrainian].

32. Nahorna, L. (2002). Ukrainska etnonaciya: kryza identychnosti [The Ukrainian etnonatsiya : identity crisis]. I. F. Kuras (Eds.), Natsionalna intehratsiia v polikulturnomu suspilstvi: ukrainskyi dosvid 1991 – 2000 rokiv – National integration in a multicultural society: the Ukrainian experience of 1991-2000. (pp. 37–52). K. : IPIEND NAN Ukrainy [in Ukrainian].

33. Nahorna, L. (2003). Poniattia «natsionalna identychnist» i «natsionalna ideia» v ukrainskomu terminolohichnomu prostori [The concept of "national identity" and "national idea" in the Ukrainian terminological space]. Politychnyi menedzhment – Political management, 2, 14-30 [in Ukrainian].

34. Nahorna, L. (2005). Identychnist natsionalna [National identity]. V. A. Smolii (Eds.), Entsyklopediia istorii Ukrainy – Encyclopedia of the Ukrainian History. (Vols. 3), (pp. 109-111). K.: V-vo "Naukova dumka". Retrieved from [http://www.history.org.ua/?termin=Identychnist\\_nacionalna](http://www.history.org.ua/?termin=Identychnist_nacionalna) [in Ukrainian].

35. Nahorna, L. (2008). Rehionalna identychnist: ukrainskyi kontekst [Regional identity: Ukrainian context]. K. : IPIEND NAN Ukrainy [in Ukrainian].

36. Podil: Potensial do hromadotvorennia [Podil: Potential for community building]. (2018). Zvit za rezultatamy sotsiolohichnoho doslidzhennia – Report on the results of a sociological research. K.: HO «Khmarochos» [in Ukrainian].

37. Popova, M. F. (2017). Suchasni formy samovriaduvannia: teoretychni pidkhody ta praktyka v Ukraini [Modern forms of self-government: theoretical approaches and practice in Ukraine]. Evropský politický a právní diskurz – European political and law discourse, Vol.4 (3), 153–158 [in Ukrainian].

38. Potapchuk, T. (2012). Osnovni chynnyky profesiinoi samoidentyfikatsii ta samovyznachennia studentiv vyshchykh pedahohichnykh navchalnykh zakladiv [The main factors of professional self-identification and self-determination of students of higher pedagogical educational institutions]. Pedahohika i psykholohiia profesiinoi osvity – Pedagogy and psychology of vocational education, 6, 119-126. Retrieved from <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/24043/1/16-119-126.pdf> [in Ukrainian].

39. Riker, P. (1995). Germenevtika. Etika. Politika. Moskovskiye lektsii i intervyyu [Hermeneutics. Ethics. Politics. Moscow lectures and interviews]. M.: Medium [in Russian].

40. Rostetska, S. I. (2017). Rol symvolnoi polityky u formuvanni lokalnoi identychnosti [The role of symbolic politics in the formation of local identity].

Naukovyi zhurnal «Politykus» – Scientific journal “Politicus”, 3, 119-123 [in Ukrainian].

41. Serafini, T.E., & Adams G.R. (2006). Functions of identity: scale construction and validation. *Identity: an international journal of theory and research*, 2 (4). 361-389 [in English].

42. Serhiienko, E. (2019). Lokalna identychnist yak skladova rozvytku terytorialnoi hromady [Local identity as a component of territorial community development]. *Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: otsiniuvannia rezultativ formuvannia ta rozvytku samodostatnykh hromad: monohrafiia – Decentralization of power in Ukraine: evaluation of results of formation and development of self-sufficient communities: monograph*. S. M. Serohin (Ed.). Dnipro : DRIDU NADU [in Ukrainian].

43. Shulga, N.A. (1996). *Etnicheskaya samoidentifikatsiia lichnosti* [Ethnic self-identification of a person]. K.: NADU [in Russian].

44. Smit, E. (1994). *Natsionalna identychnist* [National identity]. K.: Osnovy. Retrieved from <http://litopys.org.ua/smith/smi02.htm> [in Ukrainian].

45. Smith, Anthony D. (1991). *National identity*. Penguin Books [in English].

46. Stepyko, M. T. (2011). *Ukrainska identychnist: fenomen i zasady formuvannia* : monohrafiia [Ukrainian identity: phenomenon and principles of formation: monograph]. K.: NISD [in Ukrainian].

47. Tajfel, H., & Turner, J.C. (1986). *The social identity theory of intergroup behavior. Psychology of intergroup relations*. Chicago: Chicago University Press, (pp. 7–24) [in English].

48. Yevtushenko, O. (2009). *Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia v politychnii systemi suspilstva* [State power and local self-government in the political system of Ukraine: theoretical aspect]. *Hileia (naukovyi visnyk): zbirnyk naukovykh prats - Gilea (scientific bulletin): a collection of scientific papers*, 22, 320–328 [in Ukrainian].

49. Yevtushenko, O. N., & Lushahina, T. V. (2017). *Rozvytok lokalnoi orhanizatsii vlady v Ukraini v umovakh detsentralizatsii: Yevropeyskyi dosvid ta ukrainskyi realii* [Institute of local government in Ukraine in terms of decentralization: the theoretical aspect]. *Issues In International Relations*, 12, 352-369 [in Ukrainian].

50. Yevtushenko, O. N., & Lushahina, T. V. (2020). *Obyednani terytorialni hromady Mykolaivskoi oblasti v umovakh detsentralizatsii: indykatory efektyvnosti* [Mykolaiv region and its united territorial communities in terms of decentralization: the indicators of efficiency]. *Public Administration*

and Regional Development, 8, 396-421. DOI [https://doi.org/ 10.34132/PARD2020.08.03](https://doi.org/10.34132/PARD2020.08.03). [in Ukrainian]

51. Yevtushenko, O.N., Suslov M. M. (2020). Formuvannia i konstruiuvannia lokalnoi identychnosti terytorialnoi spilnoty v umovakh detsentralizatsii [Formation and construction of the local identity of the territorial community in the conditions of decentralization]. Mohylianski chytannia – 2020: dosvid ta tendentsii rozvytku suspilstva v Ukraini: hlobalnyi, natsionalnyi ta rehionalnyi aspekty - Mohyla Readings - 2020: experience and trends in society in Ukraine: global, national and regional aspects: Proceedings of the XXIII Ukrainian scientific & methodical conference (pp.1-3). Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly [in Ukrainian].

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

**Євтушенко Олександр Никифорович:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/ 0000-0002-5161-3312**

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

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

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

**ORCID.ORG/ 0000-0003-0595-237X**

**E-mail: [Suslov20@ukr.net](mailto:Suslov20@ukr.net)**



*Розглянута інформаційна технологія може знайти своє місце в інформаційно-аналітичній системі «Абітурієнт» і мати позитивний вплив на роботу приймальної комісії в плані прогнозування переваг вступників до ЗВО.*

**Ключові слова:** державне управління, вища освіта, експертні оцінки, прогнозування контингенту абітурієнтів, фактори привабливості.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Система державного управління, як сукупність інститутів, їх функцій і відношень між ними, забезпечує реалізацію методів рішення і принципів управління суспільством і охоплює різноманітні сфери діяльності будь-якої країни: економічну, технічну, соціальну, екологічну і цілий ряд інших напрямків. Важливою проблемою в цьому плані є державне управління сферою вищої освіти, так як з розвитком ринкових відносин система вищої освіти представляє собою ринок освітніх послуг, який діє в умовах жорсткої конкуренції. На сьогоднішній день завдання планування, прогнозування й управління контингентом студентів здійснюється як на основі державних замовлень, отриманих на конкурсній основі, так і за рахунок фізичних і (або) юридичних осіб. У сучасних умовах формування попиту на освітні послуги закладу вищої освіти (ЗВО) залежить від цілого ряду чинників: демографічної ситуації, потреб ринку праці, на який орієнтований ЗВО за конкретним напрямком підготовки або спеціальності, складності отримання ЗВО бюджетних місць, переваги абітурієнтів у виборі спеціальностей, витрати, які понесе університет при зміні структури контингенту студентів, та ін.

У зв'язку з цим прогнозування чисельності потенційних студентів є пріоритетним завданням розвитку як системи вищої освіти в цілому, так і окремого ЗВО. Це спричинило підвищений інтерес з боку вчених за останні два десятиліття до науково-практичного дослідження різних аспектів з даної проблематики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Підтвердженням цього є поява цілої низки публікацій (наприклад, [3, 9, 16, 18, 19, 22, 26, 27 та ін.]), присвячених різним питанням сфери вищої освіти.

Так, наприклад, в роботі [26] наведено огляд різних аспектів планування контингенту студентів при прийомі до ЗВО.

В роботі [3] виконаний аналіз впливу рейтингу ЗВО на мотивацію абітурієнтів. Робота [18] присвячена прогнозуванню кількості абітурієнтів університету в залежності від демографічних змін і привабливості вищої освіти.

В роботі [19] досліджуються фактори, що впливають на вибір вищого навчального закладу абітурієнтами на різних етапах процесу вступу до ЗВО. Загалом, в основі публікацій лежать результати проведення моніторингових і маркетингових досліджень демографічних чинників, які розкривають динаміку народжуваності та смертності населення, його природного і механічного руху, динаміку прийнятих і випущених студентів, управління формуванням контингенту студентів та ін. Перераховані фактори характеризуються, як правило, високим ступенем невизначеності, яка може бути представленою різноманітними моделями на основі ймовірно-статистичних методів, теорій нечітких множин теорій свідочств та ін. Для реалізації цих методів у теперішній час використовуються «інструментальні» методи системного аналізу: експертні оцінки, сценарний аналіз, методи підтримки прийняття рішень та ін.

Наприклад, існує цілий ряд факторів привабливості ЗВО (наприклад, можливість безкоштовного навчання, престиж професії, оплата праці, рейтинг навчального закладу, інформація про викладачів, думка батьків і друзів і ін.), які може об'єктивно для себе оцінити тільки абітурієнт, сформувавши свої пріоритети. Таке оцінювання може бути отримано в процесі опитування абітурієнтів при подачі документів до приймальної комісії. При цьому вони можуть розглядатися в якості експертів, які працюють в режимі самооцінки. Тоді виникає задача аналізу групових експертних оцінок з використанням різних методів і створення на цій основі різноманітних інформаційних технологій.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою роботи є розгляд технології експертного оцінювання факторів привабливості ЗВО, основаної на комплексному застосуванні ряду



методів аналізу групових експертних оцінок з подальшим формування ранжувань факторів переваг абітурієнтів при вступі до ЗВО.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В широкому розумінні експертиза (від лат. *expertus* — досвідчений, знавець) – розгляд, дослідження експертом (фахівцем у певній сфері) якогось питання або проблеми, що потребує спеціальних знань. Експертами можуть бути будь-які спеціалісти у сфері, яка досліджується, і які володіють достатнім об'ємом компетенцій, необхідних для аналізу проблеми (наприклад, абітурієнти при формуванні факторів привабливості університетів при вступі до ЗВО).

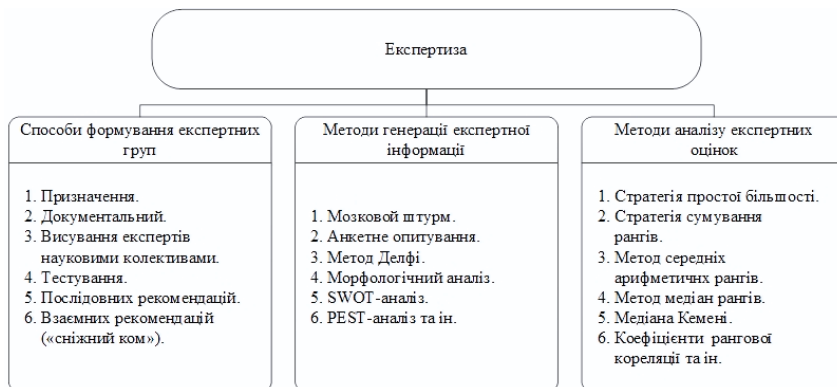
Спочатку роздивимось основні положення проведення експертизи. В цілому, експертизи проводять у випадку наявності різних типів невизначеностей, що може характеризуватися такими факторами [10]: ситуація, що виникла, не зустрічалася раніше в управлінській практиці або відсутня інформація про аналогічну ситуацію в минулому; ситуація є особливо важливою для управління і відхилення в ході її розвитку небажані; ситуація має комплексний характер, який окреслює різнопланові складові; вимагається порівняння різних точок зору на ситуацію (проблему); присутній значний об'єм і складність інформації про ситуацію (проблему) [1, 10].

З процесуальної точки зору експертиза представляє собою ряд взаємопов'язаних ітерацій [10]:

- постановка цілі і визначення формату експертизи;
- підбір експертної групи;
- організація взаємодії експертів і генерація (отримання) експертної інформації (оцінок);
- обробка отриманих експертних оцінок;
- формування рекомендацій особі, яка приймає рішення (ОПР), для його прийняття.

В укрупненому вигляді експертизу можна представити також у вигляді таких основних етапів (рис. 1):

- вибір способів формування експертних груп;
- використання методів генерації експертної інформації;
- застосування методів аналізу отриманих експертних оцінок.



*Рис.1. Структура способів і методів реалізації експертизи*

У рамках перерахованих етапів, найважливішим вважається перший, в основі якого лежить ряд критеріїв відбору експертів [20] (рис. 2).

Роздивимось коротку характеристику способів і методів проведення експертизи.

На сьогоднішній день існує низка способів формування експертних груп. Серед них спосіб призначення, документальний спосіб, висування експертів виробничими або науковими колективами, спосіб тестування, спосіб послідовних рекомендацій і метод взаємних рекомендацій. Далі розглянемо загальну характеристику кожного з них:

- спосіб призначення – члени експертної групи призначаються особою, яка приймає рішення (керівником підприємства, організації, міністерства тощо);
- документальний спосіб реалізує відбір експертів за їх об'єктивними (документаційними) характеристиками: стажом роботи, посадою, науковим ступенем та ін.;
- висування експертів виробничими або науковими колективами може проводитись шляхом відкритого або таємного голосування;
- спосіб тестування дозволяє проводити відбір експертів за результатами виконання ними серії експертиз;

- спосіб послідовних рекомендацій полягає в тому, що один експерт, назначений з самого початку як спеціаліст по досліджуваній проблемі, має назвати осіб, які могли б забезпечити більш повну інформацію для досягнення отриманої цілі;
- метод взаємних рекомендацій («сніжного кому») відрізняється від попереднього метода тим, що в процесі формування експертної групи залучається не один експерт, а декілька, кожен з яких може запропонувати кандидатури можливих експертів до повного їх перерахування.

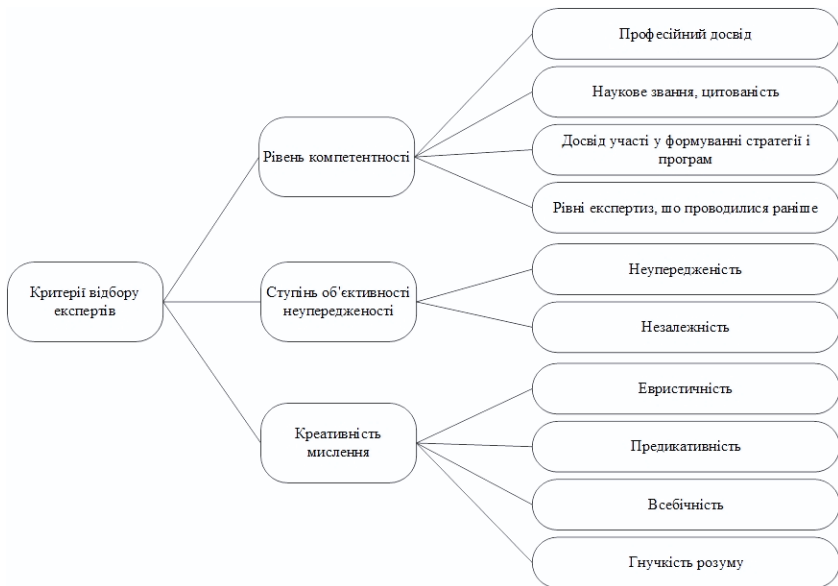


Рис. 2. Критерії відбору експертів [20]

Не менш важливим є третій етап експертизи – організація взаємодії експертів і генерація (отримання) експертної інформації (оцінок). Одними з найпопулярніших методів, які використовуються на цьому етапі, є: мозковий штурм, анкетне опитування, метод Делфі, морфологічний аналіз, SWOT-аналіз і PEST-аналіз. Тепер можна розглянути їх детальніше:

- мозковий штурм – представляє собою отримання нових ідей, рішень будь-якої проблеми в результаті колективної творчості групи людей у ході засідання-сеансу, який проводиться за певними правилами. Даний метод називають також мозковою атакою, методом колективної генерації ідей;

- анкетне опитування полягає в представленні експертам опитувальних листів-анкет, на питання яких необхідно дати письмові відповіді. Анкетування може бути очним або заочним, а конкретна форма і зміст питань по суті проблеми, яка аналізується, визначаються її специфікою;

- метод Делфі є класичним і найбільш ефективним способом анкетування експертів. Метод заснований на таких принципах: повна відмова від особистих контактів експертів і колективних обговорень; присутня багаторівнева процедура опитування експертів; забезпечення експертів інформацією, включаючи і взаємний обмін після кожного туру опитування при збереженні анонімності оцінок, аргументації і критики; обґрунтування відповідей експертів за запитом організаторів експертизи;

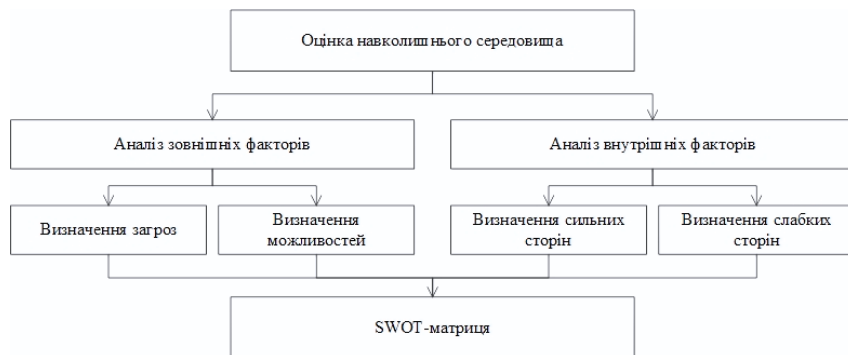
- морфологічний аналіз – це спосіб пошуку нових рішень, який заснований на розподілі системи, підсистеми або елемента, на сформуванні множини альтернативних варіантів кожної підсистеми і виборі найкращих варіантів рішення системи;

- SWOT-аналіз (Strengths – сильні сторони; Weakness – слабкі сторони; Opportunity – можливості; Threats – безпека, загрози) – є методом якісного налізу, що призначений для виявлення проблемних сторін ситуації, яка аналізується, і формування, так званого, проблемного поля ситуації;

- PEST-аналіз (Policy – політика; Economy – економіка; Society – суспільство; Technology – технологія) призначений для аналізу зовнішнього середовища ситуації, яка досліджується.

По кожному з двох останніх методів формуються групи факторів, які впливають на стан ситуації (проблеми), яка аналізується, й проводиться їх експертне оцінювання.

Наприклад, розглянемо SWOT-аналіз (рис. 3).



**Рис.3.** Послідовність дій при проведенні SWOT аналізу [12]

Згідно з ним проводиться аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища об'єкта, для якого проводиться аналіз, в аспекті конкретного напрямку його діяльності, в рамках якого виникла проблема. На його базі формується SWOT-матриця, яка складається з чотирьох наборів факторів, які характеризують слабкі і сильні сторони об'єкту, ризики і можливості.

Аналогічно формуються групи факторів для проведення PEST-аналізу.

Одним з найбільш широко використовуваних і найефективніших методів генерації експертної інформації є метод Делфі, тому заслуговує детальнішого розгляду.

Визначальною рисою цього методу є багаторазове (багатотурове) опитування, причому в кожному наступному турі використовується інформація, отримана у попередньому. Таким чином опитування в кожному раунді дає змогу уточнити отриману в попередньому раунді експертну інформацію і підвищити ступінь узгодженості думок експертів.

Другою важливою рисою даного методу є мінімальний рівень контактів експертів між собою. Анонімність опитування може досягатися за рахунок заочної форми опитування, при якій експерти ніяким чином не впливають на думки і оцінки один одного [8]. Схему проведення експертного опитування за методом Делфі можна побачити на рисунку 4.

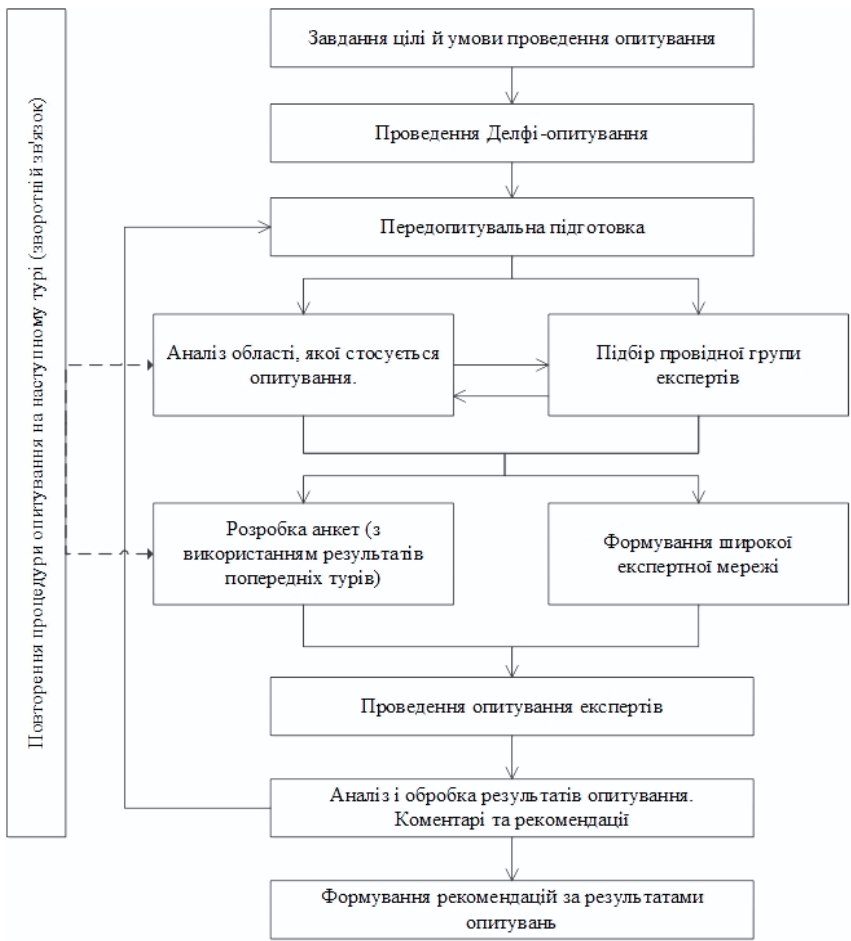


Рис.4. Схема проведення експертного опитування за методом Делфі [8]

Перед кожним туром відбувається передопитувальна підготовка, під час якої встановлюється регламент анкетування, його завдання і цілі, а також умови проведення опитування. На цьому етапі працює провідна («спеціалізована») експертна група, яка складається з 15-20 чоловік [8]. Далі формується анкетний лист, який складається

з тверджень пов'язаних із областю, в рамках якої проводиться опитування, і роз'яснень для експертів; і шкала, за якою експерти будуть оцінювати те чи інше твердження з анкети, формується велика експертна група (експертна мережа).

Опитування відбувається у декілька етапів (турів), причому анкета на всіх етапах є однаковою або може незначно змінюватись. Після кожного туру опитування всім експертам надається анонімне зведення всіх відповідей експертів і аргументація думки кожного з них. Таким чином, експертам пропонується уточнити або переглянути свої попередні відповіді з урахуванням відповідей інших членів своєї групи. Опитування повторюються доки не буде досягнута максимальна передбачена кількість раундів, експерти не досягнуть консенсусу або не буде досягнута стійкість результатів на кожному етапі опитування (тобто, думка експертів не змінюється).

На останньому етапі перевіряється узгодженість думок експертів, відбувається аналіз результатів опитування на всіх турах і формування рекомендацій для ОПР.

Методи аналізу групових експертних оцінок направлені на вирішення наступних задач:

- ранжування (впорядкування) експертних оцінок за ступенем їх переваг;
- кластеризація експертних оцінок;
- визначення узгодженості експертних оцінок або виявлення їх неузгодженостей різного роду;
- визначення кількісних показників узгодженості й об'єктивності експертних оцінок.

Ряд методів експертних оцінок буде розглянуто більш детально в ході викладення матеріалу статті.

Розглянемо тепер експертну технологію оцінювання й аналізу факторів привабливості ЗВО. Така технологія складається з ряду етапів, на першому з яких формується група абітурієнтів ( $A$ )  $A = \{a_i\}, i = 1, n$ , що виконують роль експертів, і безлічі факторів ( $F$ ),  $F = \{f_j\}, j = 1, m$  що характеризують привабливість ЗВО. За результатами опитування абітурієнтів (експертів) формується інформаційна

таблиця 1 оцінок їх переваг у вигляді рангів, призначених за певною числовою шкалою (наприклад, за числом факторів, які враховуються).

Таблиця 1

### Інформаційна таблиця групових експертних оцінок

Експерти (абітурієнти)	Фактори привабливості ЗВО						
	$f_1$	$f_2$	$f_3$	...	$f_j$	...	$f_m$
$a_1$	$x_{11}$	$x_{12}$	$x_{13}$	...	$x_{1j}$	...	$x_{1m}$
$a_2$	$x_{21}$	$x_{22}$	$x_{23}$	...	$x_{2j}$	...	$x_{2m}$
$a_3$	$x_{31}$	$x_{32}$	$x_{33}$	...	$x_{3j}$	...	$x_{3m}$
...	...	...	...	...	...	...	...
$a_i$	$x_{i1}$	$x_{i2}$	$x_{i3}$	...	$x_{ij}$	...	$x_{im}$
...	...	...	...	...	...	...	...
$a_n$	$x_{n1}$	$x_{n2}$	$x_{n3}$	...	$x_{nj}$	...	$x_{nm}$

Тут  $x_{ij}$  – ранг, назначений кожним експертом  $a_i$  кожному фактору  $f_j$ .

Далі, для отримання усереднених (узагальнених) оцінок по кожному з факторів використовуються три методи: метод середніх арифметичних рангів, метод медіани рангів і метод Кемені.

Перший метод полягає у сумуванні рангів ( $R$ ) за кожним фактором  $f_j$  і подальшому усередненні на число експертів  $n$ , тобто:

$$R_1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{i1}, R_2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{i2}, \dots, R_m = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_{im}. \quad (1)$$

За отриманими оцінками будується підсумкове ранжування факторів, виходячи з принципу, чим менше середній ранг, тим привабливішим є певний фактор для абітурієнтів.

В основі методу медіани рангів лежить процедура перетворення рангів  $x_{ij}$ , по кожному стовпчику інформаційної таблиці, у варіаційний ряд виду:



$$x_{(11)} \geq x_{(21)} \geq x_{(31)} \geq \dots \geq x_{(n1)} \quad \text{або} \quad (2)$$

$$x_{(11)} \leq x_{(21)} \leq x_{(31)} \leq \dots \leq x_{(n1)}. \quad (3)$$

Тоді медіана рангів може бути обчислена за такою формулою:

$$X_{(med)}(n) = x_{\left(\frac{n+1}{2}\right)}, \text{ якщо } n - \text{ непарне число або} \quad (4)$$

$$X_{(med)}(n) = \frac{1}{2} \left\{ x_{\left(\frac{n}{2}\right)} + x_{\left(\frac{n}{2}+1\right)} \right\}, \text{ якщо } n - \text{ парне.} \quad (5)$$

За отриманими значеннями будується підсумкове ранжування розглянутих факторів.

Медіана Кемені визначається за допомогою обчислення значень ( $s_{ij}$ ) відстаней (метрик) між оцінками (думками)  $i$ -го і  $j$ -го експертів між двома векторами (вектор – це думка експерта по кортежу факторів). Наприклад, при використанні манхеттенської метрики, яка визначається як сума різниць (за абсолютною величиною) думок двох експертів по кожному з факторів, для першого і другого експертів можна записати  $s_{12}$ :

$$s_{12} = |x_{11} - x_{21}| + |x_{12} - x_{22}| + |x_{13} - x_{23}| + \dots + |x_{1j} - x_{2j}| + \dots + |x_{1m} - x_{2m}| \text{ і т. д.} \quad (6)$$

Аналогічні вирази можна отримати за всіма наявними парами експертів. За значеннями  $x_{ij}$  можна побудувати матрицю відстаней (табл. 2). Потім обчислюється значення  $S_i$  – відстань від  $i$ -го експерта до всіх інших, як сума відстаней між думками цього та інших експертів.

Таблиця 2

**Розрахунок відстаней між думками експертів**

Експерти	$a_1$	$a_2$	$a_3$	...	$A_n$	$S_i$
$a_1$	0	$s_{12}$	$s_{13}$	...	$s_{1n}$	$S_1 = 0 + s_{12} + s_{13} + \dots + s_{1n}$
$a_2$	$s_{21}$	0	$s_{22}$	...	$s_{2n}$	$S_2 = s_{21} + 0 + s_{23} + \dots + s_{2n}$
$a_3$	$s_{31}$	$s_{32}$	0	...	$s_{3n}$	$S_3 = s_{31} + s_{32} + 0 + \dots + s_{3n}$
...	...	...	...	0	...	...
$a_n$	$s_{n1}$	$s_{n1}$	$s_{n1}$	...	0	$S_n = s_{n1} + s_{n2} + s_{n3} + \dots + 0$

Серед обчислених відстаней  $S_i$  обирається мінімальне значення, тобто  $S_{\min} = \min(S_1, S_2, S_3, \dots, S_n)$ , яка відповідає думці  $i$ -го експерта, є найбільш середньою. Це дозволяє присвоїти перший ранг одному з факторів  $f_j$  з подальшим ранжуванням інших факторів.

Таким чином можна отримати три ранжування експертних оцінок певних факторів привабливості ЗВО. Важливо використовувати декілька методів, оскільки, як буде видно далі, різні методи розрахунків можуть давати різні кінцеві ранжування. Це призводить до завдання вибору тієї з них, яка буде найбільш ефективною з точки зору оцінок об'єктивності кожного з експертів і узгодженості всієї експертної групи. Першу з оцінок можна обчислити за такою формулою:

$$\alpha_i = 1 - \frac{d(s_i, S)}{\sum_{i=1}^n d(s_i, S)}, \quad (7)$$

де  $\alpha_i$  – коефіцієнт об'єктивності експерта;  $s_i$  – оцінка (думка)  $i$ -го експерта;  $S$  – результат експертизи (середня думка, оцінка), обчислена раніше викладеним способом;  $d(s_i, S)$  – відстань думок  $i$ -го експерта до середньої оцінки  $S$ ;  $n$  – кількість експертів;  $\sum_{i=1}^n d(s_i, S)$  – сума відстаней від усіх думок експертів до середньої думки.

Для підрахунку оцінки узгодженості можна використовувати формулу:

$$W = 12 * \frac{D}{(n^2 \cdot (m^2 - m))}, \quad (8)$$

де  $W$  – показник узгодженості ( $0 \leq W \leq 1$ ), при  $W = 1$  – експерти знаходяться у повній узгодженості, а при  $W = 0$  – спостерігається повна неузгодженість;  $D$  – дисперсія;  $n$  – число експертів;  $m$  – число факторів.

Показники  $\alpha$  і  $W$  використовуються для аналізу ранжувань, отриманих трьома заявленими методами, з кінцевою метою вибору з них найбільш достовірної. У «зібраному» вигляді структура запропонованої інформаційної технології представлена на рис. 5.

Роздивимось спрощений числовий приклад, який демонструє реалізацію запропонованої інформаційної технології. Нехай

експертна груп, яка складається з шести абітурієнтів, проводить оцінювання шести факторів привабливості ЗВО:  $f_1$  – безкоштовне (бюджетне) навчання;  $f_2$  – престиж професії (оплата праці, працевлаштування);  $f_3$  – прохідний бал при вступі;  $f_4$  – рейтинг ЗВО;  $f_5$  – інформація про викладачів;  $f_6$  – сучасність матеріально-технічної бази ЗВО.

Збір інформації відбувається під час приймальної комісії шляхом опитування абітурієнтів, які прийшли подати документи до вступу до ЗВО.

Кожен з експертів призначив ранги по кожному з факторів, які представлені в таблиці 3. Нехай, кожна особа оцінила для себе важливість кожного з запропонованих факторів за шестибальною шкалою (стільки ж, скільки факторів; також можна запропонувати респондентам відсортувати всі фактори за ступенем важливості).

Таблиця 3

### Матриця рангів

Експерти (абітурієнти)	Фактори					
	$f_1$	$f_2$	$f_3$	$f_4$	$f_5$	$f_6$
$a_1$	1	2	3	4	5	6
$a_2$	2	1	3	4	6	5
$a_3$	3	2	1	6	5	4
$a_4$	2	4	1	5	6	3
$a_5$	3	2	1	5	6	4
$a_6$	3	1	2	4	5	6
Середнє арифметичне рангів	2,3	2,0	1,7	4,6	5,5	4,6
Підсумковий ранг	(3)	(2)	(1)	(4)	(6)	(5)
Медіани рангів	2,5	2,0	1,5	4,5	5,5	4,5
Підсумковий ранг	(3)	(2)	(1)	(4)	(6)	(5)

Таким чином, з використанням методу середніх арифметичних рангів і медіани рангів були отримані відповідно наступні ранжування:  $f_3 > f_2 > f_1 > (f_4 \sim f_6) > f_5$  й  $f_3 > f_2 > f_1 > (f_4 \sim f_6) > f_5$ , які виявилися рівнозначними.

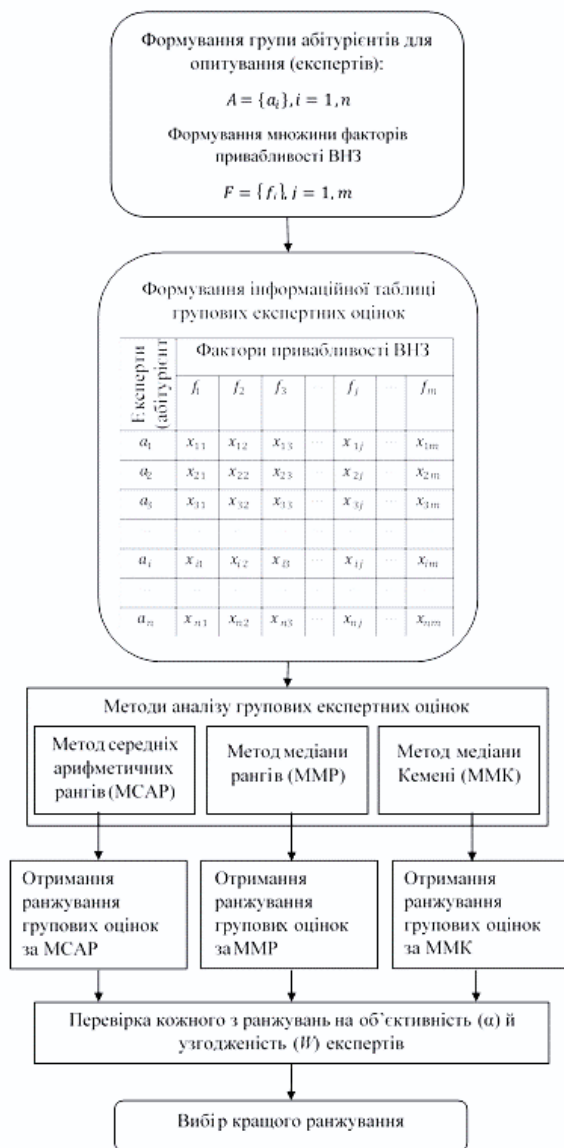


Рис. 5. Структура інформаційної технології аналізу факторів переваг абітурієнтів при вступі до ЗВО

Зрезультатами застосування методів середнього арифметичного і медіан, можна побачити, що найкращою альтернативою є  $f_3$ , тобто на вибір навчального закладу абітурієнтами найбільше впливає прохідний бал ЗНО, а альтернативи  $f_4$  і  $f_6$  (рейтинг ЗВО і сучасність його матеріально-технічної бази) мають приблизно однаковий ступінь впливу. Найнесуттєвішим серед фактів, якими керується майбутній студент, є  $f_5$  (інформація про викладачів). Тепер застосуємо метод медіани Кемені.

З використанням медіани Кемені отримаємо третє ранжування факторів  $f$ , для чого сформуємо таблицю 4.

Таблиця 4

**Матриця відстаней між експертними оцінками**

Експерти	$a_1$	$a_2$	$a_3$	$a_4$	$a_5$	$a_6$	$S_i$
$a_1$	0	4	8	10	8	4	$S_1 = 36$
$a_2$	4	0	7	9	6	4	$S_2 = 30$
$a_3$	8	8	0	6	2	6	$S_3 = 30$
$a_4$	10	8	6	0	4	10	$S_4 = 38$
$a_5$	8	6	2	4	0	6	$S_5 = 26$
$a_6$	4	4	6	10	6	0	$S_6 = 30$

Наприклад, для відстаней  $S_{12}$ ,  $S_{13}$ ,  $S_{14}$ ,  $S_{15}$ ,  $S_{16}$  між експертними оцінками  $a_{12}$ ,  $a_{13}$ ,  $a_{14}$ ,  $a_{15}$ ,  $a_{16}$  будуть наступними:

$$S_{12} = |1 - 2| + |2 - 1| + |3 - 3| + |4 - 4| + |5 - 6| + |6 - 5| = 4;$$

$$S_{13} = |1 - 3| + |2 - 2| + |3 - 1| + |4 - 6| + |5 - 5| + |6 - 4| = 8;$$

$$S_{14} = |1 - 2| + |2 - 4| + |3 - 1| + |4 - 5| + |5 - 6| + |6 - 3| = 10;$$

$$S_{15} = |1 - 3| + |2 - 2| + |3 - 1| + |4 - 5| + |5 - 6| + |6 - 4| = 8;$$

$$S_{16} = |1 - 3| + |2 - 1| + |3 - 2| + |4 - 4| + |5 - 5| + |6 - 6| = 4.$$

Тоді  $S_1 = 4 + 8 + 10 + 8 + 4 = 34$ .

Аналогічно розраховуються відстані між іншими парами експертів:  $a_{21}$ ,  $a_{23}$ ,  $a_{24}$ ,  $a_{25}$ ,  $a_{26}$ ;  $a_{31}$ ,  $a_{32}$ ,  $a_{34}$ ,  $a_{35}$ ,  $a_{36}$ ;  $a_{41}$ ,  $a_{42}$ ,  $a_{43}$ ,  $a_{45}$ ,  $a_{46}$ ;  $a_{51}$ ,  $a_{52}$ ,  $a_{53}$ ,  $a_{54}$ ,  $a_{56}$ ;  $a_{61}$ ,  $a_{62}$ ,  $a_{63}$ ,  $a_{64}$ ,  $a_{65}$ .

Таким чином мінімальна сумарна відстань виявилася рівною  $S_{\min} = 26$  і це показали оцінки п'ятого експерта.

Таким чином було сформоване наступне ранжування факторів:  $f_3 > f_2 > f_1 > f_6 > f_4 > f_5$ , що показує практично повний збіг з отриманими раніше ранжуваннями за виключенням відсутності кластеру.

Легко бачити, що прохідний бал ЗНО ( $f_3$ ), так само, як у попередніх двох випадках, є найвпливовішим фактором привабливості ЗВО для абітурієнтів, але тепер сучасність матеріально-технічної бази ( $f_6$ ) є більш важливою, ніж позиція університету серед інших ЗВО ( $f_4$ ).

Всі три ранжування практично однакові, але вони можуть відрізнитись одна від одної й більш суттєво. Це може спричинити неузгодженість експертів у групі, необ'єктивність або некомпетентність експертів, а також їх мала чисельність.

Підрахуємо тепер коефіцієнти об'єктивності всіх експертів  $\alpha_i$ ,  $i = 1, 6$ . Для цього скористаємося значеннями рангів  $r_i$  в табл. 3 і визначимо їх відстані до значень отриманої підсумкової ранжування:

$$d_1(r_1, S) = |1 - 3| + |2 - 2| + |3 - 1| + |4 - 5| + |5 - 6| + |6 - 4| = 8;$$

$$d_2(r_2, S) = |2 - 3| + |1 - 2| + |3 - 1| + |4 - 5| + |6 - 6| + |5 - 4| = 6;$$

$$d_3(r_3, S) = |3 - 3| + |2 - 2| + |1 - 1| + |6 - 5| + |5 - 6| + |4 - 4| = 2;$$

$$d_4(r_4, S) = |2 - 3| + |4 - 2| + |1 - 1| + |5 - 5| + |6 - 6| + |3 - 4| = 4;$$

$$d_5(r_5, S) = |3 - 3| + |2 - 2| + |1 - 1| + |5 - 5| + |6 - 6| + |4 - 4| = 0;$$

$$d_6(r_6, S) = |3 - 3| + |1 - 2| + |3 - 1| + |4 - 5| + |5 - 6| + |6 - 4| = 6;$$

Звідси можна зробити висновок, що найбільш ефективними є експерти  $a_5$  й  $a_3$ .

Визначимо показник узгодженості експертної групи  $W$ , для чого побудуємо таблицю 5.

Даний показник виявився недостатньо високим, очевидно, це можна пояснити нечисленністю експертної групи.

**Висновки.** Ранжування групових експертних оцінок є важливою процедурою, яка дозволяє отримати інформацію про підсумкові переваги експертів і кращу оцінку в певному сенсі, а також виявити наявність або відсутність кластерів оцінок.

$$\sum_{i=1}^{n=6} d(r_i, S) = 8 + 6 + 2 + 4 + 0 + 6 = 26.$$

$$\alpha_1 = 1 - \frac{8}{26} = 0,7; \alpha_2 = 1 - \frac{6}{26} = 0,77; \alpha_3 = 1 - \frac{2}{26} = 0,92; \alpha_4 = 1 - \frac{4}{26} = 0,85; \alpha_5 = 1 - \frac{0}{26} = 1; \alpha_6 = 1 - \frac{6}{26} = 0,77.$$

Таблиця 5

**Матриця узгодженості експертів**

Фактори	Експерти						Відхилення ранга фактору від середнього		Диспер- сія
	$a_1$	$a_2$	$a_3$	$a_4$	$a_5$	$a_6$			
$f_1$	1	2	3	2	3	3	14	7	49
$f_2$	2	1	2	4	2	1	12	9	81
$f_3$	3	3	1	1	1	2	11	10	100
$f_4$	4	4	6	5	5	4	28	-7	49
$f_5$	5	5	5	6	6	5	32	-11	121
$f_6$	6	6	4	3	4	6	29	-8	64
Всього							126		384
Середній ранг							21		

$$W = 12 \cdot \frac{384}{(6^2 \cdot (6^3 - 6))} = 0,6.$$

Така інформація, як правило, лежить в основі формування рекомендацій для особи, яка приймає рішення (ОПР). Однак, так як всі методи експертизи є досить суб'єктивними, для впевненого прийняття рішення рекомендується використовувати кілька методів аналізу групових експертних оцінок, що і було розглянутим в даній роботі. Розглянута інформаційна технологія може знайти своє місце

в інформаційно-аналітичній системі «Абітурієнт» і мати позитивний вплив на роботу приймальної комісії в плані прогнозування переваг вступників до ЗВО.

**Стаття надійшла до редколегії: 08.02.21**

## **EXPERT EVALUATIONS IN THE TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF HIGHER EDUCATION**

***Yemelianov Volodymyr***, Doctor of Science in Public Administration, professor, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

***Kovalenko Ihor***, Doctor of Technical Sciences, Professor, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

***Honcharova Nadiia***, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine



*The work examines the use of expert assessments in solving issues of public administration in the sphere of higher education in order to predict the number of potential students. This is a priority task of the development of both the higher education system as a whole and a separate university.*

*The aim of the work is to consider the technology of expert assessment of the factors of university attractiveness, based on the complex application of a number of methods for the analysis of group expert evaluations, followed by the formation of rankings of the factors of applicant's advantages during entering the university.*

*The article discusses the main stages and methods of conducting an examination and its importance for predicting the number of applicants wishing to enter a specific university.*

*Within the framework of the technology of expert assessment, such methods of analysis of group expert assessments as the method*



*of arithmetic mean ranks, the method of median ranks and the Kemeny method are considered. They all give approximate convergence of results. However, the results of applying different methods may differ significantly more, which may result from inconsistency of experts in the group, bias or incompetence of experts, as well as their small number or specificity of the set of obtained expert information. That is why it is important to apply several methods of analysis of expert assessments and further evaluate their reliability by assessing the objectivity and consistency of experts in the group. Considered information technology can find its place in the information and analytical system «Applicant» and have a positive impact on the work of the selection committee in terms of predicting the benefits of those entering the university.*

**Keywords:** *public administration, higher education, expert assessments, forecasting the contingent of applicants, factors of attractiveness.*

**Received:08.02.21**

## References

1. Bakurskaia, N. E. (2015). Ekspertiza v sovremennoi organizatsii [Expertise in a modern organization]. Hosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik – Public administration. E-journal, issue 51, 5-16 [in Russian].
2. Bereza, A. N. (2011). Podderzhka priniatiia resheniia pri planirovanii nabora abiturientov na osnove nechetkikh modelei [Decision support in planning the recruitment of applicants based on fuzzy models]. Izvestiia YUFU. Tekhnicheskie nauki – IZVESTIYA SFedU. ENGINEERING SCIENCES, 7 (120), 131-136 [in Russian].
3. Efimova, I. N. (2013). Analiz vliianiia reitinha VUZov na motivatsiiu abiturientov [Analysis of the influence of the ranking of universities on the motivation of applicants]. Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im N. I. Lobachevskogo – Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod, 6(1), 27-34 [in Russian].
4. Emelianov, S. H. (2009). Prohnozirovanie rynka obrazovatelnykh usluh v sootvestvii s trebovaniiami rynka truda v sovremennykh usloviiah [Forecasting

the market of educational services in accordance with the requirements of the labor market in modern conditions]. *Rehionalnaia ekonomika: teoriia i praktika – Regional Economics: Theory and Practice*, 40 (133), 18-23 [in Russian].

5. Kemeni, Dzh., & Snell, Dzh. (1972). *Kiberneticheskoe modelirovanie: nekotorye primeneniia* [Cyber modeling: some applications]. Moscow: "Sovetskoe radio" [in Russian].

6. Klopchenko, V. S. (2009). *Elementy teorii prognozirovaniia v obrazovanii* [Elements of the theory of forecasting in education]. *Izvestiia YUFU. Tekhnicheskie nauki – IZVESTIYA SFedU. ENGINEERING SCIENCES* 6 4 (93), 235-241 [in Russian].

7. Kovalenko, I. O., Sved, A. V. (2012). *Metody ekspertnoho otsenivaniia stsenariiev* [Expert assessment methods for scenarios]. Mykolaiv: Editing and Publishing Department BSNU Petro Mohyla [in Russian].

8. Kukushkina, S. N. (2007). *Metod Delfi v Forsait-proektakh* [Delphi method in foresight-projects]. *Forsait – Foresight*, vol. 1, 68-73 [in Russian].

9. Larichev, O. I. (2003). *Teoriia i metody priniatiia resheniia* [Decision theory and methods]. Moscow: Lohos [in Russian].

10. Lyhina, M. A., & Konovalenko, V. E. (2017). *Ekspertnye metody v upravlenii sistemami i sotsialnoi rabote* [Expert methods in systems management and social work]. Penza: Izdatelstvo PHU [in Russian].

11. Malysheva, M. A. (2011). *Teoriia sovremennoho hosudarstvennoho upravleniia* [The theory of modern public administration]. St. Petersburg: NIUVShE [in Russian].

12. *Metod SWOT analiza v strahicheskome upravlenii* [SWOT analysis method in strategic management]. (n. d.), powerbranding.ru. Retrieved from: <http://powerbranding.ru/biznes-analiz/swot/> [in Russian].

13. Orlov, A. I. (2006). *Prikladnaia statistika* [Applied statistics]. Moscow: Izdatelstvo «Ekzamen» [in Russian].

14. Orlov, A. I. (2012). *Organizatsionno-ekonomicheskoe modelirovanie* [Organizational and economic modeling]. Moscow: Izdatelstvo MHTU im. N. E. Baamana.

15. Ovchinkin, O. V., Pykhtin, A. I., & Sizov, A. S. (2018). *Postanovka mnohokriterialnoi zadachi optimizatsii po povysheniiu effektivnosti obrazovatelnoi deiatelnosti VUZa* [Statement of a multicriteria optimization problem to improve the efficiency of educational activities of the university]. *Sovremennye naukoimkie tekhnologii – Modern high technologies*, 4, 103-107 [in Russian].

16. Pohromskaia, T. A. (2003). *Model protsessa priioma abiturientov v VUZ* [Model of the process of admission of applicants to the university].

Matematicheskie struktury i modelirovanie – Mathematical structures and modeling, issue 12, 155-160 [in Russian].

17. Ponomarenko, V. S. (2014). Upravlinnia zabezpechenistiu natsionalnoi ekonomiky fakhivtsiamy z vyshchoiu osvitoiu [Management of the national economy by specialists with higher education]. Kharkiv: FOP Aleksandrevka K. M. EKMO [in Russian].

18. Raevneva, M. V., & Aksenova, I. V. (2013). Prognozirovaniye kolichestva abiturientov VUZov v zavisimosti ot demograficheskikh izmenenii i privlekatelnosti vysshego obrazovaniia [Forecasting the number of university entrants depending on demographic changes and the attractiveness of higher education]. Problemy ekonomiki – THE PROBLEMS OF ECONOMY, 3, 322-335 [in Russian].

19. Rychenko, M. V. (2013). Issledovanie faktorov vliianiia na vybor VUZa abiturientami na razlichnykh etapakh protsessa postupleniia [Research of factors influencing the choice of a university by applicants at various stages of the admission process]. Sovremennye problemy nauki i obrazovaniia – Modern problems of science and education, 6, 527 [in Russian].

20. Shevchenko, E. V., & Stuchach, V. F. (2016). Foresait: instrumenty issledovaniia, osnova formirovaniia hosudarstvennoi strategii [Foresight: research tools, the basis for the formation of a state strategy]. mpra.ub.uni-muenchen.de. Retrieved from [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/75177/1/MPRA\\_paper\\_75177.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/75177/1/MPRA_paper_75177.pdf) [in Russian].

21. Sidorova, A. A. (2013). Monitoring effektivnosti deiatelnosti vuzov kak instrument povysheniia kachestva vysshego obrazovaniia [Monitoring the performance of universities as a tool for improving the quality of higher education]. Hosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik – Public administration. E-journal, issue 41, 248-259 [in Russian].

22. Streltsova, E. D., & Petrosian, L. E. (2015). Modelnyi instrumentarii sistemy podderzhki priniatiia reshenii po upravleniiu formirovaniem kontingenta studentov v VUZakh [Model toolkit of a decision support system for managing the formation of a contingent of students in universities]. Hosudarstvennoe i munitsipalnoe upravlenie – State and municipal administration, 4, 10-16 [in Russian].

23. Sviridova, E. V. (2015). Uchet vliianiia faktorov rynka obrazovatelnykh uslug pri prognozirovanii nabora v VUZ [Taking into account the influence of the factors of the educational services market when predicting enrollment in a university]. Nauchnyi almanakh – Scientific almanac, 12 (14), 330-334 [in Russian].

24. Sysoeva, E. O. (2011). Vyshcha osvita Ukrainy: realiii suchasnoho rozvytku [Higher education in Ukraine: the realities of modern development]. Kyiv: VD EKMO [in Russian].

25. Vasilevych, T. N. (2010). Prohnozirovaniie kontingenta studentov i yeho vliianie na resursnoe obespechenie VUZa [Forecasting the contingent of students and its impact on the resource provision of the university]. Innovatsionnye obrazovatelnye tekhnologii – Innovative Educational technologies, 2 (22), 65-70 [in Russian].

26. Zarubina, N. K. (2016). Istoricheskie i metodologicheskie aspekty planirovaniia kontinhenta studentov pri priime v VUZ (Nauchnyi Obzor) [Historical and methodological aspects of planning a contingent of students for admission to a university (scientific review)]. Mezhdunarodnyi studencheskii nauchnyi vestnik – International student scientific bulletin, 2, 121 [in Russian].

27. Ziateva, O. A., Moroz, D. M., & Pitukhin, Ye. A. (2014). Razrabotka sistemy prognozirovaniia osnovnykh pokazatelei effektivnosti deiatelnosti VUZa [Development of a forecasting system for key performance indicators of the university]. Instrumenty stratehicheskogo analiza – Strategic analysis tools, 3, 106-113 [in Russian].

28. Soroka S. Akimova T. (2020). [The Higher Education of Ukraine in the Global Educational Space]. Khazar Journal of Humanities and Social Sciences, 23 (2), 24-42 [in English].

### **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**

**Коваленко Ігор Іванович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/ 0000-0003-2655-6667**

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

**Гончарова Надія Вікторівна:** Чорноморський національний  
університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв,  
54003, Україна.

**Nadiia Honcharova:** Чорноморський національний університет  
ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**ORCID.ORG/ 0000-0001-5536-6200**

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

УДК 35.071.6+005.591.4(477)  
DOI: 10.34132/pard2021.11.09

## РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА ТА ПРЕФЕКТУР У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

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

**Антонова Л.В.**, д-р наук з держ. упр., професор,  
Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м.  
Миколаїв, Україна.

У статті розглядаються питання запровадження префекта як відносно нової посади в українських реаліях, конституційні засади і можливості його функцій та повноважень. Аналізуються основні недоліки у сфері публічного управління, які пов'язані з посадою префекта, особливий акцент зроблено на його ролі в системі стримувань і противаг в українському державотворенні. Розкрито процес становлення та розвитку вітчизняного законодавства щодо питання створення МДА та їх еволюції в історії української держави.

Зосереджено увагу на питанні запровадження посади Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій. Розкрито ретроспективну хронологію подій щодо вітчизняної моделі стримування і противаг як системи.

**Ключові слова:** префект, префектури, конституційні зміни, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, виконавчі органи місцевого самоврядування, зарубіжний досвід.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** На сучасному етапі модернізації системи державного управління та чергового етапі реформи децентралізації в нашій країні важливим напрямом транс-

формації вітчизняного державотворення стає організація діяльності органів місцевого самоврядування. Ефективність та дієвість органів місцевого самоврядування мають стати провідними умовами для забезпечення стабільності в суспільстві, слугувати подальшому розвитку України. Водночас питання реформування державного управління завжди позначаються високим ступенем дискусійності та відсутності єдиної думки щодо того, наскільки ефективним в Україні може бути запровадження префектур замість місцевих державних адміністрацій. Тому дуже важливо при реформуванні враховувати позитивний зарубіжний досвід і правильно його адаптувати до українських реалій. Особливий науковий інтерес становить досвід Франції в становленні системи стримувань і противаг, запровадженні інституту префекта та розбудові унікальної системи місцевого самоврядування. Досвід Франції пов'язаний з тим, що система місцевого самоврядування сформувалася та розвивалася як пряма протилежність абсолютної влади центральних органів виконавчої влади, тому органи місцевого самоврядування інколи постають на протиположності до центральної влади, а взаємовідносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих фінансово-економічних питань місцевого розвитку чи питань розподілу компетенцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжна практика наукових досліджень інституту префекта та префектур є цікавою з точки зору концептуалізації такої форми суспільної взаємодії. Теоретико-методологічним засадам дослідження модернізації системи державного управління, процесу демократичних перетворень українського суспільства стосовно нововведень, зокрема, інституту префекта, історії формування та розвитку цієї державно-управлінської категорії присвячені роботи вітчизняних вчених О. Бабінова, М. Баймуратова, Ю. Битяка, В. Величка, П. Ворони, Я. Жовнірчика, В. Заблоцького, І. Коліушка, М. Лахижи та ін.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є комплексне дослідження запровадження інституту префекта та префектур в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування та необхідності посилення у цьому контексті системи стримувань і противаг.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Запровадження реформи децентралізації в нашій країні визначає нові завдання трансформації системи місцевого самоврядування як інституту народовладдя, на перший план постають спроби ефективного вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Але ці завдання виявляються в практичній площині дуже складними, таким чином, процес демократичних перетворень українського суспільства набуває особливої актуальності.

Запровадження інституту префекта як представника Президента України та виконавчої влади в систему організації влади на регіональному рівні насправді має певні підґрунтя в нашій державі, проте яким цей інститут буде в Україні, сьогодні складно прогнозувати. Але кінцева мета реформи розуміється як створення такої системи місцевого самоврядування та стримувань і противаг у нашій державі, які мають бути здатними забезпечити ефективне прийняття рішень у межах визначеної компетенції і в рамках закону. Таким чином, стає необхідною та очевидною умовою, що місцева рада або її виконавчий орган мали б змогу приймати державно-управлінські рішення на рівні, не нижчому за рівень префекта.

Підходи щодо організації державної влади ґрунтуються на виробленій доктрині адміністративно-командної системи за радянської доби, тому вони відображають ідейні переконання тієї історичної епохи, які формувалися під впливом теорій марксизму-ленінізму; згодом ґрунтувалися на концепції влади Т. Парсонса та його послідовників, відповідно до якої влада включає в себе наступні постулати:

- а) чітка структуризація, ієрархія та підпорядкованість нижчих органів вищим;
- б) відсутність можливості для оцінювання підпорядкованими структурами розпоряджень вищих органів влади;
- в) встановлена сувора підпорядкованість (навіть у разі виконання неадекватних або аморальних наказів) [25, с. 12];

Відповідно до наукових висновків О. Градовського, влада, яка ґрунтується на примусі, і враховуючи, що вона є першоосною



існування будь-якої держави, – являє собою «ідеальну могутність держави, ідею державного абсолютизму незалежно від тієї чи іншої форми. Уявити державу без влади рівнозначно анархії. Вона могутній авторитет у суспільстві. Абсолютна її могутність поширюється на все без винятку й потребує собі повного підпорядкування... Разом із розвитком влади в суспільстві з'являються й норми, правила, що визначають відносини правителів і підлеглих» [4, с. 15] тощо.

Проте позитивний зарубіжний досвід державотворення розвинутих демократичних країн засвідчив, що суспільство може успішно розвиватися й без жорсткої централізації та чіткої ієрархії органів державної влади на місцевому рівні. Як пишуть автори роботи «Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития», «досвід країн з демократичною формою управління засвідчив, що будь-яка суспільна система організації й управління поєднує в собі різноманітні методи контролю, починаючи від ієрархічних, авторитарних та формалізованих методів контролю і примусу з більш гнучкими, горизонтальними, неформалізованими, локальними формами, які представлені у місцевому самоврядуванні» [5, с. 187].

Практика державотворення більшості розвинутих демократичних країн свідчить, що найбільший їх економічний розквіт відбувався в умовах децентралізації влади. З часу появи демократії як форми суспільного управління виникає загальна згода щодо бачення того, яким чином має будуватися структура державних органів і це основоположний принцип – розподілу гілок влади. У Конституції України він також закріплений і визначається як один із основних принципів організації державної влади. Важливість та значення цього принципу полягають у збалансуванні державно-владних повноважень між органами державної влади, створенні механізмів для запобігання зосередження всієї влади у одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого чи судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і противаг.

Слід зазначити, що ідея розподілу влади виникла з розуміння тієї загрози суспільству, яка криється у самій природі влади, її неподільному та всеохоплюючому характері. Водночас ідея розподілу влади не заперечує, а, навпаки, передбачає її єдність, лише

на більш унормованих та справедливих засадах. Сучасна система стримувань і протигаг являє собою взаємодію та взаємний контроль між незалежними гілками влади, основна її мета – уникати та не допускати порушення ними закону і здійснювати взаємовідносини на засадах рівності усіх гілок влади перед законом [26]. Головна ідея системи стримувань і протигаг полягає в забезпеченні ефективності діяльності державної влади, налагодженні дієвого контролю за її діяльністю та уникненні загрози узурпації влади одним владним інститутом і обумовлена необхідністю забезпечення відповідного раціонального розподілу повноважень між всіма державними інституціями.

Концепція стримувань і протигаг функціонує на основі декількох визначальних принципів: взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок державної влади.

У Конституції України передбачені такі інститути системи «стримувань і протигаг»:

1) право «вето» Президента України на законопроект, прийнятий Верховною Радою України;

2) імпічмент Президента України з боку Верховної Ради України, що призводить до його усунення з поста;

3) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка має наслідком його відставку та ін. [15].

Слід пам'ятати й про те, що ефективність державно-владної діяльності залежить від різних чинників, наприклад, наскільки успішно в практичній діяльності втілюється принцип розподілу влади, наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади, як й яким чином відбувається впровадження цього принципу і чи сприяє закріпленню єдності державної влади та гарантується порядок і стабільність суспільного розвитку. Більшою мірою це залежить від ефективності системи стримувань і протигаг у галузі державно-владних відносин, яка реалізується в певній країні та виступає гарантом для неможливості узурпувати влади або повернення до проявів тоталітаризму [1, с.249].

Важливо зазначити, що «свобода виникає саме в умовах балансу протилежностей, рівноваги соціальних сил та інтересів, що протистоять одне одному, і цей баланс має підтримуватися взаємним соціальним контролем, «стримуваннями і противагами» (checks and balances). Подібний контроль має базуватися на такому внутрішньому устрою державної влади, за якою складові частини, що його утворюють, утримували б одна одну в рамках відведених їм прерогатив через природний характер існуючих між ними взаємовідносин» [18, с. 346].

Дж. Медісон писав, що «використання протилежних і суперницьких інтересів як засобу заповнення недоліку в більш високих мотивах поведінки можна прослідкувати в усій системі людських справ як громадських, так і приватних. Воно, особливо, проявляється в усіх супідрядних розподілах влади, метою яких є поділ і організація різних посад таким чином, аби кожна з них могла контролювати і стримувати іншу, тобто щоб приватний інтерес кожного індивіда стояв на сторожі публічних прав» [14, с. 80].

Еволюція ідеї поділу влади супроводжується деякими спотвореннями у відповідній практиці, одними з яких виступають переважання функцій виконавчої влади. Посилення виконавчої гілки влади має місце за будь-якої форми правління, оскільки практичний вияв відповідних теоретичних концепцій не призвів до абсолютного поділу влади. Наприклад, у президентських республіках деякі функції законодавчої та виконавчої влади розподілені між різними органами державної влади у відповідності до їх призначення. Інший принципи поділу влади ґрунтується на тому, що органи державної влади усіх трьох гілок повинні співпрацювати. Але найчастіше така співпраця та сам принцип характерні для країн ЄС, де поширені такі форми правління, як парламентська і змішана республіка. З такими формами правління принцип поділу влади дещо видозмінюється. Багато теоретиків і практиків не вбачають тут необхідності в чіткому поділі влади, посиляючись на нібито властиву парламентаризму частковий розподіл функцій органів законодавчої і виконавчої влади.

У змішаній республіці для системи стримувань і противаг характерною особливістю і водночас слабким ланцюгом виступає

невизначеність деяких конституційних положень щодо виконавчої влади, особливо, при зміні статусу Президента України і Прем'єр-міністра України в залежності від суспільно-політичних обставин. Протистояння між Президентом України та його адміністрацією (офісом), з одного боку, і виконавчою та законодавчою владою, з другого, можуть загострюватися, особливо, в тих випадках, коли вони належать до різних політичних сил з різними стратегічними баченнями розвитку країни. Тому цілком слушними є висновки політичного оглядача газети «Дзеркало тижня» С. Рахманіна, до яких він доходить і якими визначається, що «досвід дійсно довів неспроможність змішаних моделей і що отримати спокій і порядок держава зможе тільки після того, як причалить до одного з берегів. Борсатися в системі пресловутих «стримувань і противаг», які породжують одвічну гризню за повноваження, небезпечно» [21].

На гостроту протиріч у політичній системі України, у системі стримувань і противаг накладаються деякі специфічні фактори: не достатній розвиток партійної системи та її автономізація на переході до блокової; складність у встановленні пріоритетів у відносинах між країнами Заходу та Сходу, їх постійні зміни на радикальні напрями, існування певних регіональних еліт та різниці у ментальності між областями та регіонами, що слугує загрозою для розколу держави; низький рівень політичної культури більшої частини виборців країни, наявні переважання політичних уподобань щодо харизматичного лідерства на відміну від легального; традиції минулого управління при адміністративно-командній системі, за яких політичні проблеми розв'язуються за допомогою методів так званої «соціалістичної демократії».

Також значний вплив на систему стримувань та противаг становить процес розподілу та перерозподілу власності, що безпосередньо пов'язано зі становленням та розквітом олігархічної влади в країні. У таких умовах система стримувань і противаг не може бути побудована на «джентльменських домовленостях». Необхідними є продумані та логічні зміни до Конституції України, які б усунули правові прогалини, що виникли в рамках постійних суперечок між політиками та провідними політичними силами,

також реалії політичного життя суспільства вказують на ряд факторів, коли Президент України має можливість діяти на власний розсуд. В умовах кризової ситуації глава держави, використовуючи свій авторитет у суспільстві та міжпартійних суперечностях, іноді здатний активно впливати на розвиток подій, приймаючи необхідні йому політичні рішення. У всіх державах зі змішаними формами правління, крім тих, що утворилися на територіях колишнього СРСР, важливим інструментом гарантування балансу політичних відносин та забезпечення врахування політичних інтересів є контрасигнування, тобто скріплення підписом глави уряду або окремого міністра рішення, прийнятого главою держави, і без якого рішення не є дійсним.

У різних країнах подібний механізм контрасигнування використовується в різних умовах та випадках, але завжди виступає елементом системи стримувань і противаг. Подібну роль відіграє право законодавчої ініціативи, яке закріплено за главами держав у більшості країн Європейського Союзу та колишніх країн СРСР. Право глави держави на законодавчу ініціативу в парламенті дозволяє посилити президентський статус, але це не означає домінуючого положення глави держави щодо інших органів та гілок державної влади і найвищих посад в державі. У механізмі держави співвідношення між гілками влади можна визначати тільки на основі аналізу всіх повноважень, які є формуючими компонентами системи стримувань і противаг.

У наукових дослідженнях з приводу структурно-функціональних перетворень на місцевому рівні можна зустріти альтернативну до цього пропозицію, згідно з якою виконавчі органи місцевого самоврядування треба відновити тільки на рівні району, але таким чином на регіональному рівні самоврядування лишається без реальної можливості управляти відповідною територією, що не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Певної уваги потребує проблема, яка стосується дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні через відособлене від місцевих державних адміністрацій функціонування на обласному та районному рівнях розгалуженої системи територіальних підрозділів центральних органів державної виконавчої влади [8].

Спроби вдосконалити систему розподілу влади та систему стримувань і противаг в Україні активно дискутуються з часу набуття незалежності та розбудови державності, включення до зовнішніх процесів демократичних перетворень в країнах світу та, зокрема, в країнах ЄС, чий позитивний досвід Україна активно адаптує у сучасних реаліях і тому одним з таких елементів удосконалення є посилення системи стримувань і противаг і одним зі шляхів тут є запровадження інституту префекта.

Із набуттям незалежності, Україна опинилася перед складним питанням вироблення власної моделі державного управління, оскільки від радянської доби залишилися лише деякі елементи публічного управління та адміністрування, і тому питання напрямів розвитку власного державотворення набувало неабиякої ваги. Першим документом, який визначив магістральні напрями розвитку країни стала Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року [6], яка офіційно визначила, що в основу управління в нашій країні покладається концепція поділу влади на три гілки та передбачила формування інституту місцевого самоврядування як складового елементу публічного управління. Подальше формування найбільш прийнятної моделі системи органів державної влади і місцевого самоврядування повинно ґрунтуватися на законодавчому рівні.

Формування і становлення місцевих органів влади стало водночас важливим та суперечливим завданням. Виникла необхідність у запровадженні особливого органу державної влади, на який би покладалася функції розбудови виконавчої гілки влади та налагодження співпраці з іншими гілками влади, а також – системою місцевого самоврядування, що також перебувала на етапі становлення.

З метою вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні 5 березня 1992 року було запроваджено посаду Представника Президента України, який одночасно був головою місцевої державної адміністрації (відповідно до адміністративно-територіального поділу – в області, містах: Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва та Севастополя). Представники Президента України в областях,

містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України, були йому підпорядковані. Представників Президента України призначали на строк повноважень Президента України. Відповідно до законодавства Представників Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначав і звільняв з посади Президент України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі, при цьому важливою щодо їх призначення було погодження їх кандидатур з відповідними місцевими радами. Така модель була пов'язана з потребою створити єдину систему органів виконавчої влади на чолі з Президентом України, який до прийняття Конституції України очолював також й виконавчу владу в державі [11].

Згодом відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 1992 року було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, де у пункті 2 визначалось, що «...місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування» [23].

Таким чином, місцева державна адміністрація (МДА) стала правонаступником виконавчих комітетів відповідних місцевих рад щодо прийнятих ними рішень, узятих зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила Закону України «Про Представника Президента України» (від 5 березня 1992 року) та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (від 7 грудня 1990 року), (обидва закони вже давно втратили чинність).

Основною ідеєю запровадження посади Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій було намагання координувати процеси централізації та децентралізації в управлінні суспільними справами і в умовах зростаючих потреб та запитів з боку місцевого самоврядування. Однак на практиці владні структури в особі керівників органів виконавчої влади та їх очільники виявилися неготовими до розмежування повноважень таким чином, що спричинило протистояння цих органів та в подальшому призвело

до розподілу повноважень та широкомасштабні реформи в сфері публічного управління.

Особливої гостро ці проблеми з врегулювання повноважень постали у 1994 році, що зумовило прийняття Закону України «Про формування місцевих органів влади і місцевого самоврядування» [12], в якому йшлося про припинення повноважень Представників Президента України на місцях і місцевих державних адміністрацій після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад. Відтак функції виконавчої влади відтепер покладалися на виконавчі комітети і голів відповідних рад, що в цілому виглядало як повернення до колишньої, «радянської» моделі управління. Тому питання удосконалення моделі виконавчої влади та оптимізації їх структури і функцій, подальше розмежування об'єктів державної та комунальної власності знову були відкладені, відбувся крок назад, що в цілому негативно позначилося на вітчизняній системі публічного управління та адміністрування.

Наступний важливий етап у становленні Місцевих Державних Адміністрацій (далі –МДА) відбувся після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [16]. Посилюючи положення Конституційного договору, відповідним Указом Президента України від 21 серпня 1995 року було затверджено Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію [20]. У цих документах було визначено механізми контролю за органами місцевого самоврядування, зокрема, таких проблемних аспектів, які стосувалися скасування актів органами виконавчої влади, але лише у межах делегованих повноважень. Ці Положення не позбулися своєї актуальності й після ухвалення Конституції України 1996 року, оскільки не суперечили її частинам щодо організації виконавчої влади і втратили чинність після прийняття



Закону України «Про місцеві державні адміністрації» у 1999 році [13].

Поновлена система цих органів повинна була «...ефективно здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування» [3, с. 10]. Але МДА вже очолювалися головами, а не Представниками Президента України, також була змінена й процедура їх призначення: наприклад, голови МДА не мали права скасовувати самостійно акти органів місцевого самоврядування, які приймалися в межах делегованих повноважень, а повинні відтепер були звертатися до суду.

Відповідно до Конституції України, Президент України вже не є главою виконавчої влади, але у нього залишаються основні інструменти впливу на формування МДА, оскільки згідно зі ст. 118 Конституції України саме Президент України призначає голів МДА, хоча й за поданням Кабінету Міністрів України (Кабмін). Водночас, голови МДА під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабміном, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня у владній ієрархії. Як засвідчили різноманітні дослідження та аналіз практичних проблем у цій сфері, через «подвійність підпорядкування» голови МДА виявляються заручниками певних політичних ситуацій, особливо, це питання актуалізується під час проведення виборів різних видів.

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 року було посилено роль МДА [24]. Голови МДА були наділені контрольними повноваженнями за територіальними органами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, тому така ситуація не вирішила проблеми принципу децентралізації влади і налагодження координації та взаємодії на рівні місцевих органів публічної адміністрації. Аналізуючи зазначену проблему, можна сказати, що наразі основна увага приділяється пошуку найбільш оптимального поєднання централізації та децентралізації публічного управління.

Завдяки процесам децентралізації держава може забезпечити свою цілісність, одночасно розширюючи права та визначаючи обов'язки для місцевого самоврядування. Тому доцільно проводити подальше розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Також доцільно надалі оптимізувати управлінську вертикаль на місцях, що пов'язано з визначенням системи місцевих органів виконавчої влади, їх взаємовідносин з центральними органами виконавчої влади, Кабміном та Президентом України. МДА є «системою органів державної виконавчої влади», і її діяльність побудована на засадах подвійного підпорядкування цих органів. Це призводить до таких негативних факторів: по-перше, сильно централізується виконавча влада і стає під підпорядкування Президента України, що не відповідає його конституційному статусу, а по-друге, існують підстави для уникнення відповідальності за невиконані повноваження.

На наш погляд, з метою модернізації системи державного управління в Україні та досягнення цілей реформи і процесів децентралізації, слід враховувати дві основні умови: розмежувати повноваження органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування; оптимізувати систему органів публічного управління, які забезпечують своєчасне і якісне надання адміністративних послуг. Політичні проблеми, конфліктність та необхідність розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, прояви двовладдя на місцевому рівні в цілому призводять до неефективності в управлінні та складності отримання адміністративних послуг, є причиною корупційних діянь.

Основними завданнями вертикальної системи стримувань і противаг має стати врівноваження двох протилежних тенденцій розвитку політичної системи: узурпації державної влади (що призводить, крім згорання демократії, також до ігнорування специфічних проблем місцевого розвитку та його диспропорцій); узурпації місцевої влади та сепаратистських проявів у діяльності місцевих еліт, які становлять загрозу з точки зору територіальної цілісності держави та дотримання прав громадян. Найбільшу загрозу

ці тенденції мають саме на регіональному рівні адміністративно-територіального поділу держави, оскільки більші за масштабом території мають вищий рівень самостійності.

Згідно з нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування основним принципом розподілу повноважень у країнах ЄС є принцип субсидіарності, відповідно до якого повноваження мають бути зосереджені на максимально нижчому рівні адміністративно-територіального поділу держави, але з урахуванням можливостей саме для ефективної реалізації публічного управління. Відповідно, вертикальна система стримувань і противаг базується на поєднанні максимальної децентралізації та оперативної системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і реагування на дії з їхнього боку, якщо виявляється якась загроза щодо забезпечення прав людини та збереження територіальної цілісності держави.

Вітчизняна модель стримувань і противаг визначена Конституцією України і ґрунтується на наступних засадах:

✓ місцеве самоврядування є обмеженим на рівні районів, областей та міст Києва і Севастополя, де виконавча влада здійснюється МДА як складовими елементами державної виконавчої влади;

✓ подвійна підзвітність МДА, коли за своїм статусом вони є складовими елементами виконавчої влади, і також беруть на себе виконавчі повноваження обласних та районних рад і є підзвітними у їх реалізації радам;

✓ представницькі органи (обласні та районні ради) не мають права формувати власні виконавчі органи, а їх функції визначаються як похідні від повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Варто наголосити що «обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, через які вони не лише реалізовували б свої рішення, але й здійснювали б бюджетну політику. Натомість бюджети сіл, селищ та міст районного значення, що мають повний цикл органів місцевого самоврядування, отримують трансферти через обласні та районні бюджети, повноваження з розробки проєктів яких належать

МДА. Тільки міста обласного значення мають одночасно повний цикл місцевого самоврядування та прямі відносини із державним бюджетом. Щоправда, даний чинник був дещо послаблений через процес утворення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які мають повну систему органів місцевого самоврядування та прямі відносини з Державним бюджетом України (у ОТГ вже зараз проживають близько 70 % населення України) [22, с.76].

Черговий етап реформи децентралізації пов'язаний саме із подальшим розподілом повноважень між виконавчою владою на місцях та місцевим самоврядуванням. Це все викликає неабиякі суспільні суперечки і виникає багато питань щодо того, наскільки запровадження нового інституту є своєчасним та доцільним в Україні, які тут виникають ризики та небезпеки для місцевого самоврядування та територіальних громад та виконавчої влади також, в цілому як це впливатиме на забезпечення демократичності та дотримання прав і свобод громадян України. Про необхідність створення в Україні інституту префектів наголошують ряд фахівців, пояснюючи це тим, що такий процес зумовлений бажанням досягти порядку і стабільності у всіх сферах суспільного життя. Проведення реформи децентралізації без префектів може перетворитися на федералізацію, тому необхідно передбачити механізми запобігання такій ситуації.

Серед дискусійних моментів доцільно сказати про необхідність визначення чітких термінів дії призупиняючих актів префекта для місцевого самоврядування, ці аспекти мають бути чітко визначені у нормативно-правових та підзаконних актах України, наприклад, у ситуації, коли місцева рада приймає бюджет, а префект його зупиняє. Адже в українських реаліях суд може розглядати це звернення досить тривалий час, і призведе до того, що протягом цього терміну територіальна громада буде вимушена діяти без бюджету, що фактично може заблокувати роботу місцевого самоврядування. На сучасному етапі «недостатньо чітко прописано механізм зупинення повноважень і роботи місцевої ради та її поновлення (механізм відкладеного вето: якщо терміни проходять і зупинення не оскаржено, воно набирає чинності)» [2].

Але також дискурсі наявні і зовсім інші думки, наприклад, деякі політичні діячі та фахівці в сфері реформування публічного управління та децентралізації зазначають, що введення посади префекта фактично означає не децентралізацію, а централізацію влади. Екс-суддя Конституційного суду М. Гультай, коментуючи проект змін до Конституції України, застерігає, що «префекту фактично надається необмежена можливість зупиняти дію актів місцевого самоврядування з будь-яких підстав. Префект, одержуючи право зупиняти дію актів місцевого самоврядування, якщо вони, на його думку, не відповідають Конституції чи законам України, фактично підміняє собою судову гілку влади. По суті, префект – це той самий голова місцевої адміністрації, але із суттєво збільшеними повноваженнями» [2]. Але ситуація може загостритися внаслідок надання префектам широких контрольно-наглядових повноважень стосовно органів місцевого самоврядування, яка позначається несиметричним наданням органам місцевого самоврядування законних засобів захисту від можливої неправомірної поведінки префектів. Наприклад, у проекті закону відсутня підстава щодо дострокового припинення повноважень префекта (висловлення недовіри відповідною місцевою радою).

За словами директора Українського інституту політики Р. Бортника «Президент України отримує необмежені можливості тиску на ці місцеві ради. Для цього будуть використані два інструменти: право розпуску місцевих рад у разі, якщо їх рішення суперечать Конституції України, та право префекта зупиняти рішення місцевих рад та їх органів у сфері місцевого самоврядування з подальшою подачею позовів до судів (а суди можуть їх розглядати роками)» [2]. При цьому Р.Бортник зазначив, «що все це призведе до того, що робота органів місцевого самоврядування стане ще більш корумпованою, тому що будь-яке рішення керівники місцевих рад і виконавчих органів змушені будуть попередньо таємно узгоджувати з префектами, щоб вони потім не зупиняли ці рішення» [2].

Слід зважати, що префект отримує широкі повноваження і на регіональному рівні це може перетворитися на політичну боротьбу з регіональним політичним лідерством. Зважаючи, що

префект буде призначатися Президентом України, він буде мати на місцеве самоврядування сильний вплив. Таким чином і Президент України через мережу префектів може суттєво зміцнити свій вплив на місцевому рівні. Тому це стало підґрунтям для думок щодо узурпації влади та політичних суперечок навколо законопроектів щодо запровадження посади префектів. Противники ідеї префектів вказують також на те, що це може значно поглибити конфлікти і на центральному рівні – між Президентом і Кабінетом Міністрів України. Тобто боротьба за префектів продовжить боротьбу між гілками влади, яка апіорі завжди існує. Запровадження інституту префекта і досягнення більш глобальної мети – реформування системи державного управління та вироблення дієвої системи стримувань і противаг – ґрунтується на необхідності прийняття змін до Конституції України та прийнятті вже розробленого законопроекту «Про префектів» [10]. Ці два нормативно-правові акти на разі викликають багато обговорень та дискусій.

Відповідно до Плану заходів з реалізації чергового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на 2019 – 2021 роки, затвердженого, Кабінетом Міністрів України, до 2020 року планувалося повністю завершити добровільне об'єднання територіальних громад [19]. У 2020 році мав розпочатися наступний етап децентралізації, який мав на меті формування нової територіальної основи для розвитку державного управління та місцевого самоврядування на основі чинної конституційної моделі за допомогою об'єднання територіальних громад та укрупнення районів. Крім того, ще у 2015 році Президентом України був внесений до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був попередньо схвалений Верховною Радою України [10]. У відповідності до законопроекту мала бути проведена інституційна реформа територіальної організації влади та запроваджено дієву систему місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу України.

Але водночас були виявлені суттєві суперечні питання, їх невідповідність деяким нормам міжнародно-правових документів:

наприклад, з Європейською хартією місцевого самоврядування не узгоджується питання делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної виконавчої влади, яке передбачене ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», хоча Хартія передбачає тільки делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування [7]. У чинному вигляді процедура делегування повноважень означає надання механізмів втручання виконавчої влади у справи місцевого самоврядування.

Занадто централізована система державного управління призводить до більшої відповідальності органів виконавчої влади за рівень соціально-економічного розвитку перед місцевими громадами, що в несприятливих умовах може стати причиною сепаратистських настроїв. Коли переважна більшість питань щодо управління розвитком регіонів у результаті обмеження функцій місцевих органів державної виконавчої влади перейде до місцевого самоврядування, то при обласних та районних радах мають бути відновлені виконавчі органи, а також створена координаційна мережа щодо їх діяльності включаючи рівень сіл, селищ та міст. Це дозволить скасувати систему районних державних адміністрацій, розділивши їх повноваження між відповідними органами місцевого самоврядування, що діятимуть на регіональному рівні [11].

Тому основною метою зазначеного законопроекту було визначено зміну системи стримувань і противаг і відхід від втручання виконавчої влади у сферу місцевого самоврядування, структуризація сфер компетенції між державною владою та органами місцевого самоврядування. Запровадження нової системи ґрунтується на наступних шляхах, як: проголошення принципу субсидіарності як засади адміністративно-територіального устрою держави; розмежування повноважень та відповідальності між органами місцевої виконавчої влади та РДА й ОДА (ліквідація МДА та створення інституту префектів, що мають представляти державу на місцевому рівні; обласні та районні ради повинні отримати повноваження щодо формування власних виконавчих органів, які мають стати незалежними від органів державної виконавчої влади); наділення префектів контрольними повноваженнями щодо органів місцевого самоврядування (ОМС), у разі порушення норм

Конституції України з боку органів місцевого самоврядування префекти мають вимагати припинення повноважень цих органів; збереження статусу базового рівня місцевого самоврядування за територіальними громадами тощо.

На нашу думку, деякі норми проекту вищезгаданого Закону потребують коригування з таких причин:

➤ «негативне сприйняття значною частиною депутатського корпусу норми про визначення окремим законом особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Дана норма, яка міститься у змінах до Перехідних положень Конституції України, не має обумовленого періоду застосування. Опоненти розглядають таке формулювання як узаконення статусу цих районів на постійній основі» [10];

➤ «застарілість окремих перехідних положень. Зокрема, вже порушено терміни, встановлені для проведення виборів до органів місцевого самоврядування у реформованій та децентралізованій системі публічної влади (жовтень 2017 рік), а також кінцевий термін дії чинних місцевих державних адміністрацій (до 1 березня 2018 року)» [17];

➤ нечіткерозмежування повноважень глави держави та префектів у плані оскарження рішень органів місцевого самоврядування, оскільки і Президент України, і префект можуть скасувати акти ОМС з оскарженням у суді, якщо вони не відповідають або деяким чином порушують норми Конституції України (ч. 2-3 ст. 144). Але у відповідності до Конституції України, Президент України має право тільки на звернення до Конституційного Суду України, а сам предмет оскарження обмежений актами, які можуть скласти загрозу для національної безпеки або територіальної цілісності держави.

На наш погляд, проблемні шляхи дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування можна систематизувати таким чином:

○ залучення Верховної Ради України до процесу припинення повноважень ОМС, що може мати політичний підтекст, оскільки завжди буде ризик щодо політизації ухвалених рішень;

○ збереження за Верховною Радою України майже необмеженого права призначати місцеві вибори;



○ нечітке окреслення підстав для припинення повноважень ОМС, які пов'язані тільки з випадками порушення Конституції України, водночас не передбачено можливості припинити діяльність ОМС у разі неможливості сформувати виконавчі органи або прийняти місцевий бюджет, що також складає загрозу для соціально-економічного розвитку території.

Також у разі остаточного погодження законопроекту або будь-якого іншого, розробленого на його основі, залишаються питання, які будуть вимагати вирішення на законодавчому рівні:

✓ визначення і обґрунтування статусу префектів, зокрема, в плані порядку набуття та припинення повноважень, перелік повноважень, сфери їх компетенції на всіх рівнях адміністративного управління;

✓ розмежування повноважень між ОМС на всіх рівнях регіонального розвитку;

✓ обґрунтування механізмів запобігання можливому зрощенню префектур з ОМС;

✓ інститут префектів з'являється після набрання чинності змінами до Конституції України щодо децентралізації та, відповідно, після ліквідації місцевих державних адміністрацій.

**Висновки.** Таким чином, ризики від запровадження посади префекта значно поступаються його перевагам. Безумовно, пропонуваній інститут далекий від досконалості, але значно прогресивніший за існуючу вертикаль влади і краще відповідає сучасним реаліям. Запровадження в Україні цілком нового елемента в системі державного управління як удосконалення процесів децентралізації та системи стримувань і противаг, викликає безліч суперечок та питань. Так, наприклад, основні зауваження стосуються назви та визначення самої посади, обсяги повноважень та можливості концентрації надмірних повноважень. Чимало політичних діячів та державно управлінців переконані, що запровадження інституту префекта може мати ризики щодо централізації влади і спотворення ідеї децентралізації.

Отже, якщо аналізувати сферу компетенції французького префекта, то виявиться, що префект в українському законопроекті



*Nowadays modernization of public administration system and the next stage of decentralization reform in our country, the organization of local government is becoming an important area of transformation of domestic state formation. The efficiency and effectiveness of local governments should become the leading conditions for ensuring stability in society and serve the further development of Ukraine. At the same time, issues of public administration reform are always marked by a high degree of controversy and a lack of consensus on how effective the introduction of prefectures instead of local state administrations can be in Ukraine. Therefore, it is very important to take into account the positive foreign experience when reforming, and to properly adapt it to Ukrainian realities. Of particular scientific interest is the experience of France in the formation of a system of checks and balances, the introduction of the institution of prefect and the development of a unique system of local self-government. The French experience is that the system of local self-government was formed and developed as a direct opposite of the absolute power of central executive bodies, so local governments sometimes oppose the central government, and the relationship between them is characterized by open confrontation in solving important financial and economic issues of local development or issues of division of competence.*

**Key words:** *prefect, prefectures, constitutional changes, local state administrations, local self-government bodies, executive bodies of local self-government, foreign experience.*

**Received: 23.02.21**

## References

1. Babinova, O.O. (2012). Suchasnyi yevropeiskyi dosvid mistsevoho samovriaduvannia ta rehionalnoho upravlinnia [Modern European experience of local self-government and regional management]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government, 3 (14), (pp. 248-257) [in Ukrainian].

2. Bezzubb I. Vvedennia instytutu prefektiv v Ukraini: koryst chy zahroza dlia mistsevoho samovriaduvannia [Introduction of the institute of prefects in Ukraine: benefit or threat to local self-government]. *www.nbuviap.gov.ua*. Retrieved from [http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2148:vvedennyainstitutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2148:vvedennyainstitutu-prefektiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350) [in Ukrainian].

3. Velychko, V.O. (2001). *Orhanizatsiino-pravovi pytannia diialnosti mistsevykh derzhavnykh administratsii: avtoref. dys. kand. yuryd. nauk (spetsialnist: 12.00.07) [Organizational and legal issues of local state administrations: author. dis. cand. jurid. sciences (specialty: 12.00.07)]*. Kharkiv [in Ukrainian].

4. Hradovskiy, A.D. *Sobranie sochynenyi : v 9 t. [Collection of essays: in 9 volumes], (Vols. 1) [in Ukrainian]*

5. Horbachov, M.S. (2003). *Hrany hlobalyzatsyy: Trudnye voprosy sovremennoho razvytyia [Difficult issues of modern development]*. M. : Alpyna Pablysher [in Russian].

6. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy vid 16 lypnia 1990 r. [Declaration of State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSSR – Bulletin of the Verkhovna Rada of the USSR*, 30 [in Ukrainian].

7. Yevropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia, 15 zhovtnia 1985 rik [European Charter of Local Self-Government, 15.10.1985]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].

8. Zhovnirchuk, Ya.F. (2016). Modernizatsiia derzhavnoi vlady v umovakh hlobalizatsii [Modernization of state power in the context of globalization]. *Mizhnarodnyi naukovopraktychnyi zhurnal «Ekonomika ta derzhava» – International scientific-practical journal «Economics and State»*, 3, (pp. 13-16) [in Ukrainian].

9. Zhovnirchuk, Ya.F. (2018). Demokratyzatsiia mekhanizmiv upravlinnia rehionalnym rozvytkom v Ukraini [Democratization of regional development management mechanisms in Ukraine]. *Naukovopraktychnyi zhurnal «Investytsii: praktyka ta dosvid» – Scientific and Practical Journal «Investments: Practice and Experience»*, 24, (pp. 43 – 48) [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy (proekt) Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : proekt Zakonu Ukrainy vid 01 lypnia 2015 roku No 2217a [Law of Ukraine (draft) On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power) : draft Law of Ukraine of July 1, 2015 No 2217a]. *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511=55812).

11. Zakon Ukrainy Pro Predstavnyka Prezydenta Ukrainy vid 5 bereznia 1992 roku [Law of Ukraine On the Representative of the President of Ukraine of March 5, 1992]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 23, st. 335 [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro formuvannia mistsevykh orhaniv vldy i samovriaduvannia [Law of Ukraine On the formation of local authorities and self-government]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 22, st. 144 [in Ukrainian].

13. Zakon Ukrainy Pro mistsevi derzhavni administratsii vid 9 kvitnia 1999 roku [Law of Ukraine On local state administrations of April 9, 1999]. *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

14. Kalenskyi, V.H. (1981). *Medyson [Madison]*. Moskow [in Russian].

15. Konstytutsiia Ukrainy : pryiniata na piatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku [Constitution of Ukraine: adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. [in Ukrainian].

16. Konstytutsiinyi Dohovir mizh Verkhovnoiu Radoiu Ukrainy i Prezydentom Ukrainy Pro osnovni zasady orhanizatsii ta funktsionuvannia derzhavnoi vldy i mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do pryiniattia novoi Konstytutsii Ukrainy vid 8 chervnia 1995 r. [Constitutional Treaty between the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine On Basic Principles of Organization and Functioning of State Power and Local Self-Government in Ukraine for the Period Prior to the Adoption of the New Constitution of Ukraine of June 8, 1995]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine* [in Ukrainian].

17. Markvart, E. Mestnoe samoupravlenye y mestnaia vlast v Hermanyy [Local self-government and local government in Germany]. *chinovnik.uapa.ru*. Retrieved from <https://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=525>. [in Russian].

18. Myshchak, I.M. (2016). Mekhanizmy kontroliu hromady za diialnistiu deputativ mistsevykh rad v Ukraini ta Polshchi (porivnialno-pravovyi analiz) [Mechanisms of community control over the activities of deputies of local councils in Ukraine and Poland (comparative legal analysis)]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy – Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, (pp. 56-61) [in Ukrainian].

19. Plan zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vldy na 2019 - 2021 roky:

zatverdzheno Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2019 roku No77-r [Action plan for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power for 2019 - 2021: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on January 23, 2019 No77-r]. *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>. [in Ukrainian].

20. Polozhennia pro oblasnu, Kyivsku, Sevastopolsku miski derzhavnu administratsiiu i Polozhennia pro raionnu, raionnu v mistakh Kyievi ta Sevastopoli derzhavnu administratsiiu vid 21 serpnia 1995 roku [Regulations on regional, Kyiv, Sevastopol city state administration and Regulations on district, district in the cities of Kyiv and Sevastopol state administration of August 21, 1995]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine* [in Ukrainian].

21. Rakhmanin, S. (2015). Rada Yevropy vitaie zatverdzhennia popravok v Konstytutsiiu Ukrainy [The Council of Europe welcomes the adoption of amendments to the Constitution of Ukraine]. *Dzerkalotyzhnia – Mirror of the Week*. Retrieved from [https://dt.ua/POLITICS/rada-yevropi-vitaye-zatverdzhennya-popravok-v-konstituciyu-ukrayini-pro-decentralizaciyu-177201\\_.html/](https://dt.ua/POLITICS/rada-yevropi-vitaye-zatverdzhennya-popravok-v-konstituciyu-ukrayini-pro-decentralizaciyu-177201_.html/). [in Ukrainian].

22. Tkach, H. (2005). Do pytannia orhanu vykonavchoi vlady [To the question of the body of executive power]. Aktualni problemy suchasnoi nauky v doslidzhenniakh molodykh uchenykh: zb. nauk. pr. *IV Nats. nauk.-teoret. konf. «Ukrainske administratyvne pravo: suchasnyi stan i perspektyvy reformuvannia» – IV Nat. scientific-theoretical. conf. «Ukrainian administrative law: current status and prospects for reform»*, Part 2, (pp. 75-78). [in Ukrainian].

23. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Polozhennia pro mistsevu derzhavnu administratsiiu vid 14 kvitnia 1992 r. [Decree of the President of Ukraine On Regulations on Local State Administration of April 14, 1992]. *Zbirnyk ukaziv Prezydenta vid 30.06.1992 – Collection of Presidential Decrees of June 30, 1992*, 2. [in Ukrainian].

24. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro zakhody shchodo zabezpechennia zdiisnennia mistsevymy derzhavnymy administratsiiamy vykonavchoi vlady na vidpovidnii terytorii [Decree of the President of Ukraine On measures to ensure the exercise of executive power by local state administrations in the relevant territory]. *Uriadovyi kurier vid 29.05.2013 – Government Courier dated 29.05.2013*, 94. [in Ukrainian].

25. Frytskyi, Yu.O. (2006). *Derzhavna vlada v Ukraini: stanovlennia, orhanizatsiia, funktsionuvannia : [monohrafiia] [State power in Ukraine: formation, organization, functioning: [monograph]]*. D. : DDUVS; Lira LTD [in Ukrainian].

26. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2003). *Yurydychna entsyklopediia : v 6 t. [Legal encyclopedia: in 6 volumes]*. (Vols. 5). K. : Ukr. entsykl. [in Ukrainian].

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

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

**Yaroslav Zhovnirchuk:** National Aviation University, Lubomyra Huzara ave. 1, Kyiv, 03680, Ukraine

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

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

**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**

УДК 352.071.6:323.2-053.6](477.73)  
DOI: 10.34132/pard2021.11.10

## АКТИВНА ПОЗИЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ МОЛОДІ ТА ПРОЗОРИСТЬ ВЛАДИ ЯК ОСНОВА РОЗБУДОВИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Костєва Т. Б.** канд. пед. наук, доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

У статті розглянуто проблему позорості органів влади місцевого рівня, зниження активності громадян та пасивність молоді до процесу контролю за органами влади. Дослідження вказує, що повна та актуальна інформація на веб-сайті та постійний контакт з жителями, підсилить позитивний імідж громад серед інших громад та усіх зацікавлених у співпраці сторін.

У статті піднімається питання прозорості у Миколаївському районі, де активісти натрапляють на значну кількість супротиву та закритості влади від громадян, пояснюючи це тим, що не варто витрачати час на інформування.

Сучасний світ вимагає кардинально відкритого, інформаційного підходу. Адже процес децентралізації передбачає, що з часом, громади мають забезпечувати себе в усьому самостійно, мають настільки зараз розкрити в громадах потенціал, щоб провідні ресурси були основою для самодостатності.

Розбудова громадянського суспільства, активне залучення до цього процесу молодого покоління є одним із найважливіших завдань суспільного розвитку в Україні на її шляху до успішної інтеграції в світову спільноту.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, децентралізація, молодь, прозорість влади, сильна громада.



**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Однією з провідних умов сильної країни сьогодення є формування громад як сильних, незалежних та стабільно економічно направлених. Така політика передбачена реформою децентралізації, яка у значній частині регіонів України, спричиняє великий конфлікт та непорозуміння того, що робити далі. Ідея реформи має глибокий ідейний позитивний намір. Та є значна проблема. Через те, що більшість керівників громад невзможі використати всі позитивні напрями децентралізації у правильному руслі – це може призвести до того, що процес децентралізації в Україні стане нескінченим, значна частина реіонів втратить багато сіл.

Одже вбачаємо дві ключові проблеми сучасного управління в країні: відсутності принципу відкритості влади та пасивне ставлення молоді до політичних процесів, призводить до хаотичного правління українцями, як сільської, так і міської місцевості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Західні й вітчизняні політологи знайшли принципово нові підходи до аналізу суспільних явищ, внаслідок чого політико-правова теорія збагатилася новими положеннями. Серед тих, хто в цей час активно займався та займається дослідженням проблем розвитку громадянського суспільства, можна виділити американських вчених Р. Нозіка, Т. Карозерса, Р. Патнема, Дж. Александера, Дж. Коена, Е. Арата, англійських дослідників Дж. Кіна, Е. Гелнера, німецьких вчених Ю. Габермаса, В. Реезе-Шефера, В. Деттлінга, чехів Я. Тесаржа та В. Гавела, словацького вченого Р. Рошко, російських дослідників С. Перегудова, В. Хороса, В. Вітюка. Вітчизняні дослідники почали активно цікавитися цією темою ще з середини 90-х років минулого століття, а після подій «помаранчевої революції» напрям громадянського суспільства взагалі став ледь не пріоритетним в українській політології та соціології. Серед останніх вагомих досліджень можна назвати здобутки таких авторів, як М. Михальченко, А. Колодій, І. Кресіна, С. Рябов, В. Барков, В. Бабкін, В. Бебик, В. Бортніков, А. Кудряченко, Ф. Рудич, М. Лациба, О. Вінніков, В. Селіванов, А. Сіленко, Г. Щедрова та ін.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Актуальним є головне питання з чого починається сучасна сильна громада? Факторів успіху, звісно, чимало, однак саме принцип відкритості закладає основу для розвитку ОТГ (об'єднаних територіальних громад) в усіх сферах. Найпростіший спосіб продемонструвати прозорість вашої ОТГ – докладно розповісти про неї на офіційному сайті, який часто є точкою входу при знайомстві з громадою. Повна та актуальна інформація на вебсайті підсилить позитивний імідж громади серед інших громад та усіх зацікавлених у співпраці сторін.

Піднімаючи питання прозорості у Миколаївському районі, активісти натрапляють на значну кількість супротиву та закритості влади від громадян, пояснюючи це тим, що не варто витратити час на інформування, треба працювати. Але, сучасний світ вимагає іншого підходу. Адже процес децентралізації передбачає, що з часом, громади мають забезпечувати себе в усьому самостійно, мають настільки зараз розкрити в громадах потенціал, щоб провідний ресурс, такий як наприклад, людський капітал, земля, новостворенні підприємства, малий бізнес, робочі місця для населення, у майбутньому були самодостатніми та вмiли самостійно себе фінансувати у провідних напрямках.

Тож, для кого важлива така прозорість?:

- для мешканців. Прозорий підхід до оприлюднення інформації про громаду заощадить чимало часу мешканцям. Громадянам не треба годинами вишукувати потрібні контакти чи документ на сайті, адже все доступно у структурованій формі у кілька кліків. Такий підхід сформує довіру до керівництва громади та продемонструє мешканцям, що для них працює чесна та відкрита команда.

- для місцевого бізнесу. Локальним підприємцям важливо знати, які можливості розвитку відкриваються для них у громаді. Чи можна запропонувати свої товари чи послуги для тендеру; З ким комунікувати щодо відкриття нової торговельної точки; На всі ці питання має бути легко знайти відповідь на сайті.

- для потенційних інвесторів. Інвестори прискіпливо оцінюють варіанти вкладення власних коштів, тому важливо дотримуватися принципу прозорості й у оприлюдненні даних про всі бізнес-

можливості громади. Чесна та актуальна інформація про громаду – запорука зацікавленості інвестора та налагодження вдалих подальших партнерств.

Важливим процесом прозорості влади є відкритість та професіоналізм роботи комунальних підприємств, які створюються на території громади, аби забезпечити покращення певних умов життя та забезпечення їх стабільності.

Комунальні підприємства забезпечують громади різними видами послуг – це й благоустрій, і житлово-комунальні послуги (водопостачання та водовідведення, тепlopостачання, вивезення сміття, ритуальні послуги) тощо.

Держава дала можливість прослідкувати переміщення грошей з однієї кишені в іншу за допомогою сайту [spending.gov.ua](http://spending.gov.ua). Значна частина комунальних підприємств, а особливо в сільських громадах, є збитковими і не можуть похвалитися позитивною фінансовою рентабельністю та спроможністю. Особливої уваги заслуговує питання добросовісного розрахунку за спожиті комунальні послуги клієнтами (населенням, організаціями та підприємствами ОТГ), особливо у сфері водопостачання/водовідведення та вивезення сміття.

На думку експертів DOBRE, такі проблеми комунальних підприємств виникають здебільшого через непоінформованість громади та непрозору діяльність самих підприємств, незалученість громадян до управління діяльністю і як наслідок – нерозуміння, для чого і на яких засадах працює комунальне підприємство [1].

З розвитком інформаційних технологій, сайти в мережі Інтернет стали одним з основних джерел інформації для кожної людини. Оприлюднення відповідних даних та інформації на сайті органів місцевого самоврядування сприяють відкритості самого органу та поінформованості населення щодо будь-якого питання або можливості.

Але, враховуючи, що немає єдиних вимог щодо інформації, яка має міститись на сайтах місцевих рад, окрім Постанови КМУ №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 р., сайти

кожної громади мають досить різне наповнення. Або ж сайт взагалі відсутній.

Тож, якщо влада не виконує закони і постанови, до громадського контролю мають активно залучатися самі мешканці громади з вимогою надавати пояснення, адже саме громада є провідною владою, яка надала можливість іншим спрямовувати їх бажання у русло керівництва та розпорядження. І звісно, головний напрям таких контрольних заходів покладається на молоде покоління.

Крім традиційних проблем місцевого самоврядування в період децентралізації (в цілому): таких як відсутність належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування – в реаліях сьогодення – недостатнє фінансове забезпечення виконання власних повноважень, так само і делегованих, які з часом стають проблемами місцевих бюджетів; нечітким законодавчим врегулюванням служби в органах місцевого самоврядування; достатньо заниженим рівнем впровадження електронного врядування, забезпечення адміністративних та соціальних послуг населенню, неефективним управлінням комунальним господарством, комплексним соціально-економічним розвитком населених пунктів, підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

Окрім цього, уряд поставив за мету у 2020 році завершити процес децентралізації (хоча сам процес полягає не тільки в автоматичному приєднанні однієї громади до іншої), ми маємо низку проблем нормативних актів щодо:

- становлення повних і виключних повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів. Такі повноваження не можуть скасовуватися чи обмежуватися органами державної влади будь-якого рівня, якщо це не передбачено законом;
- запровадження прозорих механізмів адміністративного нагляду органів державної влади за органами місцевого самоврядування, які не суперечитимуть принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і не блокуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування у разі виникнення спірних питань;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення доходної бази місцевих бюджетів;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання;
- питання реорганізації органів місцевого самоврядування в новоутворених громадах і райдержадміністрації в нових районах, правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав та інших зобов'язань;
- питання утворення та ліквідації райдержадміністрацій у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів.

Сьогодні все це є умовним, на рівні законопроектів, і як ніколи такі прогалини у законодавстві відчув на практиці Миколаївський район.

Виходячи з аналізу діяльності органів влади Миколаївського району, взаємозв'язку влади з громадськістю та участю молоді в соціально-політичних процесах, важко назвати країну правовою державою.

Сьогодні в Україні все починається і закінчується фінсовими аспектами. І коли цей ресурс закінчиться у громаді, і доведеться все скорочувати, оптимізувати і закривати, тоді кожен почне шукати винних. Нажаль жителі громад не прагнуть до аналізу.

Тому, робота місцевої влади вкрай потребує прозорості. Тільки тоді, коли громада буде знати про кожну копійку, яка була на неї витрачена, тільки тоді буде довіра до влади.

Дороги, фонтани, квіти, догляд за квітами, закупівля канцелярських товарів на десятки тисяч гривень, ремонтні роботи і прикраси в парку, на зупинці чи коло будинку, за рахунок місцевого бюджету – кожна дія має свою ціну і має бути пояснена. Має бути пояснення і оприлюднення діяльності комунальних підприємств і підрозділів місцевої влади. Через них також йдуть десятки тисяч гривень, як державних так і коштів місцевих бюджетів.

Отже, переваги дотримання та виконання таких вимог надасть наступне:

- довіра до влади у людей, у яких були сумніви щодо прозорості, зросте в рази;

- значно зросте ефективність у використанні коштів;
- буде значно раціонально використані кошти громади.

Один із найавторитетніших сучасних дослідників популізму нідерландський політолог Кас Мудде каже, що сучасний популізм базується на двох твердженнях, саме з них він черпає свою силу [2]:

перше: суспільство є жорстко поділеним на дві ворогуючі групи – «чесний народ» і «корумповані еліти».

друге: політики мають виражати «волю народу», натомість вони є закритою кастою, яка працює винятково у своїх інтересах.

Згідно тверджень Кас Мудде популіст має наступний портрет:

популісти завжди гуртуються довкола лідера;

цей лідер обов'язково протиставляє себе корумпованій еліті, не ефективній владі, хоча сам може бути владою, і називає себе виразником інтересів народу;

він надає перевагу «прямому спілкуванню з народом», уникаючи посередництва професійних журналістів. Надає про себе, свою діяльність вкрай обмежену, дозовану інформацію;

популісти промовляють від імені скривдженого народу, але при цьому вони не хочуть, щоб їх виборці змінювалися на краще. Це відрізняє сучасних популістів від, скажімо, соціалістів початку 20-го століття, які хотіли, щоби пролетаріат став освіченішим, краще підготовленим до життя. Популісти кажуть, що народ і так ідеальний – то влада погана;

популіст звертається здебільшого до «відчуттів», а не «фактів» (голосуй серцем);

популісти апелюють до «прямої демократії». «Народ мене вибрав. Крапка» [2].

Популізм – це насамперед стверджувати, що проблеми або вирішуватимуться самі собою або за допомогою одного простого рішення, замість того, щоб зображувати поступовий алгоритм дій, наголошує аналітик Українського інституту майбутнього Ігор Тишкевич [3].

Фокусуючись на реальних проблемах популісти використовують частіше емоційні, ніж раціональні аргументи, застосовуючи риторичні звинувачень та розпалювання протиріч. Вони не схильні го-

ворити з публікою про проблеми з позиції їхнього вирішення. Критика чогось або когось спрямовується саме на ескалацію протиріч.

У кожній громаді має бути План заходів з підготовки проекту бюджету на 2021 рік, в якому мають бути викладені основні етапи його підготовки, в тому числі, у зв'язку зі створенням, приєднанням до ОТГ сільських рад, має бути тісна співпраця між ОТГ та сільрадами, залучена громадськість до процесу складання проекту бюджету (проведення громадських слухань, консультацій з громадськістю тощо).

Ще з радянських часів органи місцевої влади не те, що тримали в таємниці процес формування бюджету, вони просто тихенько в ручному режимі його ділили. Але й люди не дуже то і цікавились бюджетним процесом.

Але на сьогодні ці часи вкрай неактуальні, адже тепер влада передана на місця, тому і громадянам, особливо молоді, набагато ближче до процесу контролю за органами влади. Люди мають знати, які доходи і видатки плануються на наступний рік. Це їх гроші, їх податки, їх життя. Саме тому, активна позиція молоді та громади в цілому – це крок до ефективності розвитку громади, в том учислі за одним з найголовнішим важелем напряму дороги громад – бюджету.

Основними завданнями бюджету громади за участю молоді, жителів, має бути наступне:

- активізація підприємницького потенціалу, підвищення податкоспроможності;
- підвищення результативності та ефективності бюджетних видатків;
- посилення бюджетної дисципліни та контролю за витратами бюджету;
- підтримка економічного зростання, підвищення рівня прозорості та раціональності бюджетного процесу, зміцнення фінансово-економічної самостійності бюджету громади.

Гуманітарні питання сьогодні настільки складні, що у більшості випадків їх замовчують. Молоді як ніколи, зараз потрібно бути раціональною, критичною до влади і думати про мабутнє.

Аби допомогти громадам демонструвати прозорість, громадська організація SocialBoost, партнер із технологічного компоненту

Програми DOBRE, створила Dosvit – платформу, що дозволяє ОТГ створювати власні сайти за усіма сучасними ІТ-канонами. Платформа також допомагає громадам швидко налаштувати усі базові додатки, що забезпечують її прозорість та відкритість.

Крім того, важливим додатком, що має й просвітницький характер, є «Симулятор бюджету». Він пояснює складні цифри та дає зрозуміти, як використовуються податкові гривні громадян. Додаток – це інтеграція платформи Dosvit з порталом Ціна держави (CASE Україна). Завдяки такому інструменту усі охочі зможуть аналізувати, як формуються доходи громади, моделювати бюджет у простій ігровій формі, а також пропонувати нові актуальні для ОТГ проекти. Наразі платформою Dosvit користуються громади Програми DOBRE у семи областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській.

Важливою для прозорості влади та активності населення є тема культури. Нажаль, в Миколаївському районі органи місцевої влади вирішили, що залучення до культурних заходів всіх верств населення зовсім не обов'язкове. Достатньо раз у рік зробити показові свята, такі як День села (а краще двічі на рік, вдруге, чомусь, припадає саме під вибори), добряче нагодувати та напоїти людей, розказати «про світле майбутнє» і все – досить культури.

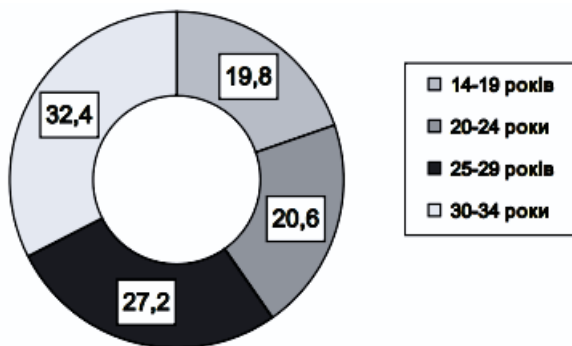
В сільських місцевостях сучасних децентралізованих територіальних громадах молодь і не здогадується, що в неї може бути інше життя, повне енергії та творчості. І це, сповнене життя, повинні надати їм дорослі. Але байдужість до внесків у такий капітал як культура дітей та молоді та контролю цього процесу з боку влади не надає перспектив та можливості до змін майбутніх поколінь.

Щодо оцінки молоддю наскільки об'єднання громад впливає на становище молоді, то 12,7 % молоді, яка проживає в об'єднаних територіальних громадах, відчули зміни, пов'язані зі створенням та розбудовою об'єднаної територіальної громади, а саме: покращення соціальної інфраструктури своїх населених пунктів та підвищення якості культурно-просвітницьких заходів. За результатами опитування 2018 року вже 23,0 % опитаної молоді мешкали в населених



пунктах, що входили до об'єднаних територіальних громад. У процесі об'єднання територіальних громад 24,4 % молодих людей готові брати активну участь [4]

Якщо в 2017 році на гіпотетичне запитання яким чином молодь може брати участь у діяльності об'єднаної територіальної громади, більшість опитаної молоді визнала можливість участі молоді в розробці і реалізації молодіжних проєктів та ініціатив (76,6 %), створенні молодіжних ініціативних груп або організацій (76,2 %), громадському контролю (73,3 %), у громадських зборах та слуханнях (71,6 %), у розробці та реалізації стратегій і проєктів розвитку ОТГ (69,3 %), представництві у виконавчих органах ОТГ (68,5 %) та в громадських радах (66,9 %). Значно менший відсоток молодих людей долучається до громадського життя. Так, на запитання анкети 2018 року «Як Ви долучаєтесь та бачите свою участь у життєдіяльності громади?» у першу чергу молоді люди назвали голосування на виборах (41,9 %), а також участь у загальних зборах (29,1 %) та участь у роботі по благоустрою (21,4 %) (рис.1).



*Рис. 1. Участь молоді у житті громади за віковою характеристикою.*

Найбільш нагальними проблемами розвитку територіальних громад, що є актуальними зараз і будуть важливими через три роки, молоді люди назвали насамперед таку актуальну інфраструктурну проблематику, як відкриття/ облаштування/ремонт/реконструк-

ція доріг та тротуарів (73,1 % та 37,1 % відповідно), будівництво шкіл (35,1 % та 29,0 % відповідно), лікарень/поліклінік/амбулаторій (34,0 % та 23,6 % відповідно) та місць відпочинку у громаді (34,0 % та 35,7 % відповідно), а також дитячих садочків (30,0 % та 23,6 % відповідно) [5].

Однією з форм участі молоді в управлінні державними справами, залучення до ухвалення рішень, що стосуються молодіжних питань, є участь у роботі консультативно-дорадчих органів: молодіжних рад, колегій, парламентів, координаційних рад з питань національно-патріотичного виховання молоді тощо.

Участь молоді в процесах управління державними справами та розвитком громади неможлива без належного розвитку молодіжної інфраструктури. Молодіжні центри як осередки неформальної освіти та формування активної громадянської позиції серед молоді є тими закладами, які інформують, консультують та залучають молодь до участі в суспільному житті громади. На сьогодні розвиток мережі молодіжних центрів є пріоритетом молодіжної політики в Україні. Напрями їхньої роботи формуються відповідно до потреб та інтересів молодих людей конкретного населеного пункту. Молодь вважає, що діяльність молодіжного центру має бути спрямована в першу чергу на організацію спортивних (42,3 %) та розважальних (37,2 %) заходів, надання юридичної (35,7 %) та інформаційної (33,5%) підтримки.

Також молодь формує запит до молодіжних центрів щодо профорієнтаційних заходів (32,3 %), роботи з цільовими групами молоді (31,2 %), консультаційних послуг психологів (30,0 %) та надання культурно-мистецьких послуг (20,8 %). Ураховуючи результати соціологічного дослідження «Молодь України – 2018», необхідним є посилення інформаційної кампанії з приводу можливостей молодіжних центрів, їх функціонального наповнення та мети діяльності, де на перше місце виноситься сприяння у соціалізації та самореалізації молоді.

Для активізації та підтримки участі молоді, місцева, регіональна, державна молодіжна політика має бути орієнтованою на розв'язання таких питань як:

- забезпечення умов для участі молоді та молодіжного громадського контролю шляхом створення молодіжних консультативно-дорадчих органів;
- проведення заходів і реалізація програм та проєктів щодо інформування, консультування, надання рекомендацій та роз'яснень молодим людям стосовно участі в ухваленні та реалізації рішень, що стосуються молодіжних питань та реформування різних сфер життя;
- адміністративне забезпечення молодіжної роботи, що передбачає формування структурних підрозділів молодіжної сфери та професійне кадрове забезпечення їх діяльності;
- формування молодіжної інфраструктури, а саме: розвиток мережі молодіжних центрів/молодіжних просторів, що створює умови об'єднання соціально активної молоді;
- запровадження механізмів інституційної підтримки розвитку і діяльності громадських об'єднань, залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації молодіжної політики [6].

Молодь є більш вільною у виборі направленості розвитку і налаштованою на нове та прогресивне. З метою формування сприятливих умов для активізації громадянської та соціально-політичної активності молоді необхідно:

- активізувати роботу молодіжних та дитячих громадських об'єднань, спрямування їхньої діяльності на досягнення конкретних результатів та об'єднання активної молоді;
- організувати співпрацю українських та міжнародних громадських об'єднань із запровадження моделей залучення молоді до вирішення місцевих проблем, розвитку волонтерства, соціального підприємництва;
- розвивати умови участі молодих громадян у формуванні та реалізації державної молодіжної політики.

**Висновки.** Важливою умовою для здатності молодого покоління сприймати цінності громадянського суспільства, розуміти необхідність його становлення та розвитку, є формування в свідомості молоді переконання щодо необхідності становлення демократичного ладу, досягнення необхідного рівня громадянської культури,

формування навичок та досвіду суб'єктності в демократизації системи державно-суспільних відносин. Провідним фактором довіри громадян, а особливо молодого покоління до влади є її всебічна прозорість. Задля формування та розвитку такої прозорості, молодь має продемонструвати справжню громадянськість та стати провідним контролером оранів влади.

**Стаття надійшла до редколегії: 15.01.21**

## **ACTIVE POSITION OF UKRAINIAN YOUTH AND TRANSPARENCY OF GOVERNMENT AS A BASIS FOR BUILDING CIVIL SOCIETY IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION**

***Tetiana Kostieva***, PhD in Pedagogy, Associate professor Black Sea National University of Petro Mohyla, Mykolaiv, Ukraine.



*The article considers the problem of shame of local authorities, reducing the activity of citizens and the passivity of young people to the process of control over the authorities. The study indicates that complete and up-to-date information on the website and constant contact with residents will strengthen the positive image of communities among other communities and all stakeholders.*

*The article raises the issue of transparency in the Mykolaiv district, where activists encounter a significant amount of resistance and secrecy of the authorities from citizens, explaining this by the fact that it is not worth spending time informing.*

*The modern world requires a radically open, informational approach. After all, the process of decentralization implies that over time, communities must provide for themselves in everything, they must now so open the potential in communities that the leading resources are the basis for self-sufficiency.*

*The development of civil society and the active involvement of the younger generation in this process is one of the most important tasks of*

*social development in Ukraine on its way to successful integration into the world community.*

*Raising questions of transparency in the Nikolaev region, activists come across a considerable amount of resistance and secrecy of the power from citizens, explaining it that it is not necessary to spend time for informing, it is necessary to work. But, the modern world requires a different approach.*

*After all, the process of decentralization implies that over time, communities must provide for themselves in everything, must now so open the potential in communities that the leading resource, such as human capital, land, start-ups, small businesses, jobs for the population, in the future to be self-sufficient and be able to finance themselves in leading areas.*

*Thus, the leading factor in the trust of citizens, and especially the younger generation, in power is its comprehensive transparency. In order to form and develop such transparency, young people must demonstrate true citizenship and become the leading control of the authorities.*

*Key words: civil society, decentralization, youth, transparency of government, strong community.*

**Received: 15.01.21**

## **References**

1. Detsentralizatsiia: mizhnarodne poiednannia [Decentralization: an international association]. *donors.decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre> [in Ukrainian].
2. Chomu populizm vyhraie [Why populism wins]. *zbruc.eu*. Retrieved from <https://zbruc.eu/node/90935> [in Ukrainian].
3. Populizm u sviti i vybory [Populism in the world and elections]. *www.radiosvoboda.org*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/29759648.html> [in Ukrainian].
4. «*Molod Ukrainy*» [«*Youth of Ukraine*»]. (2017). *Nezalezhnyi tsentr sotsialnykh nauk «OMEHA»* [in Ukrainian].
5. «*Molod Ukrainy*» [«*Youth of Ukraine*»]. (2018). *LLS «Persha reitynhova systema»* [in Ukrainian].
6. Zhdanov I.O. & Yarema O.Iu. (Ed.). (2018). *Uchast molodi u protsesakh derzhavnoi reformy. Richnyi zvit Prezydentu Ukrainy, Verkhovnij Radi Ukrainy,*

*Kabinetu Ministriv Ukrainy pro stanovyshche molodi v Ukraini (za pidsumkamy 2017 roku) [Participation of youth in the processes of state reform. Annual report of the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine on the youth population in Ukraine (following the results of 2017)].* Derzh. Instytut simeinoi ta molodizhnoi polityky. Kyiv: Derzhavne pidpriemstvo «Redaktsiinyi visnyk Ofitsiinoho visnyka Prezydenta Ukrainy» [in Ukrainian].

7. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user> [in Ukrainian].

8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: vid 1 kvitnia 2014 r. No 333-r. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On understanding the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: of April 1, 2014 No 333-r.]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> [in Ukrainian].

9. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia, Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku (Khartiia ratyfikovano Zakonom No452/97-VR vid 15.07.97), Data pidpysannia: 6 lystopada 1996 r. [European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15 October 1985 (Charter ratified by Law No452 / 97-VR of 15.07.97), Date of signature: 6 November 1996]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

10. Aznar, M. (2005). Frantsuzkyi pryklad rehionalizatsii, detsentralizatsii ta dekontsentratsii Orhanizatsiia rehionalnoi ta mistsevoi vlady: dosvid derzhav-chleniv Yevropeiskoho Soiuzu [French example of regionalization, decentralization and deconcentration Organization of regional and local government: the experience of member states of the European Union]. *Spetsialne dopovnene vydannia Ukrainsko-Yevropeiskoho Zhurnalu z Mizhnarodnoho ta Porivnialnoho prava – Special supplement to the Ukrainian-European Journal of International and Comparative Law*, (pp. 38-49) [in Ukrainian].

11. Andriievskiy, T. (2014). Detsentralizatsiia – zaporuka protsvitannia [Decentralization - the key to prosperity]. *Visnyk ministerstva dokhodiv i zboriv Ukrainy – Bulletin of the Ministry of Revenue and Duties of Ukraine*, 36, (pp. 46-47) [in Ukrainian].

12. Babinova, O.O. (2011). *Derzhavna rehionalna polityka i rehionalnyi rozvytok: suchasni realii Ukrainy ta yevropeyskyi dosvid [State regional policy and regional development: modern realities of Ukraine and European experience]*. K.: Feniks [in Ukrainian].

13. Baimuratov, M. (2015). Detsentralizatsiia ta kompetentsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Decentralization and competence of local government in Ukraine]. *Viche – Viche*, 12, (pp. 14-17) [in Ukrainian].

14. Batanov, O. (2015). Rozvytok konstytutsiinoho zakonodavstva pro status terytorialnykh hromad v Ukraini: doktrynalni ta prykladni aspekty [Development of constitutional legislation on the status of territorial communities in Ukraine: doctrinal and applied aspects]. *Viche – Viche*, 12, (pp. 18-22) [in Ukrainian].

15. Barvitskyi, V. (2006). U poshukakh shliakhiv formuvannia diiezdatnykh terytorialnykh hromad: mizhnarodnyi dosvid [In search of ways to form viable territorial communities: international experience]. *Problemy detsentralizatsii: natsionalnyi ta mizhnarodnyi dosvid. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv – Problems of decentralization: national and international experience. Collection of materials and documents*. К.: Atika-N [in Ukrainian].

16. Bezsmertnyi, R. (2005). Samovriaduvannia. Konstytutsiina model i problemy povnotsinnoho funktsionuvannia [Self-government. Constitutional model and problems of full functioning]. *Viche – Viche*, 11, (pp. 45-57) [in Ukrainian].

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

**Костєва Тетяна Богданівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/ 0000-0002-6455-4382**

**E-mail: tetyana910@com.ua**





що концесія, як і будь-який інвестиційний проект, супроводжується значною групою ризиків, що можуть вплинути на її прибутковість та ефективність; на прикладі передачі в концесію ДП «Херсонський морський торговельний порт» та ДП «СК» «Ольвія» показано, що передача державою портів в концесію дасть можливість повною мірою використовувати їх потенціал і відновити інфраструктуру портових об'єктів, що були в занепаді багато років поспіль, а також значно поліпшити інфраструктуру міст, де розташовані ці порти.

Одна з головних переваг концесії – об'єкти підприємств в які інвестує концесіонер залишаються у власності держави. В той же час, концесійні платежі до бюджету надходять незалежно від результатів його комерційної діяльності.

**Ключові слова:** морський порт, портова галузь, портова інфраструктура, державно-приватне партнерство, інвестиції, концесія, концесійні ризики.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Міжнародний досвід свідчить, що «залучення приватних суб'єктів як до безпосередньо здійснення господарської діяльності, так і до створення й модернізації інфраструктури морських портів надзвичайно підвищує прибутковість останніх» [24]. Як відомо, концесія зарекомендувала себе як ефективна форма взаємодії у морських портах багатьох європейських країн, насамперед Бельгії, Греції, Нідерландів, Німеччини, Італії та ін., де її успішно використовують для розбудови інфраструктури. Це форма державно-приватного партнерства. Завдяки такому механізму держава чи місцева громада передають приватному інвестору за плату права на створення, будівництво та управління об'єктом концесії на певний строк. У країнах Європейського Союзу на умовах концесії було побудовано та експлуатується понад 50 тис км доріг. Одним із відомих концесійних проектів є тунель під протокою Ла Манш. Міжнародний досвід свідчить, що серед багатьох джерел фінансування, модернізації та оновлення об'єктів портової

інфраструктури концесія є найбільш привабливим інструментом залучення коштів. Зі ста найбільших портів світу 94 перебувають у концесії та отримують приватні інвестиції для розвитку. В Україні законодавство про концесії існувало, починаючи з 1999 року [16], проте жодного інфраструктурного проекту на умовах концесії тривалий час реалізовано так і не було. У вересні 2019 року міністерство інфраструктури України оголосило конкурси на передачу у концесію мирських портів ДП «Херсонський морський торговельний порт» та ДП «СК» «Ольвія». У жовтні 2019 року був прийнятий і вступив в силу Закон України «Про концесію» [17]. З прийняттям рішення про передачу портів в концесію Україна нарешті наблизилася до розвинених країн світу і передала в концесію перші об'єкти – ДП «Херсонський морський торговельний порт» та ДП «СК» «Ольвія». ДП «Херсонський морський торговельний порт» знаходиться під управлінням компанії «Рисойл – Херсон» (консорціум «Петро ой енд Кемікалс (Georgian Industrial Group) і RISSIL S.A.). Період дії концесії – 30 років. Спеціалізований порт ДП «СК» «Ольвія», що розташований в Миколаєві переданий у концесію компанії з Катару QTerminals. Катарська компанія QTerminals управляє портом Катару Хамаз вартістю у 7 млрд. доларів США та інвестує на першому етапі у розвиток порту ДП «СК» «Ольвія» 140 млн. доларів США. За 35 років концесії планується залучити більше 17 млрд. грн інвестицій. Це перша пряма інвестиція Катару і сама велика іноземна інвестиція у портову галузь України за всю історію незалежності. Згідно з умовами концесійного договору щорічний концесійний платіж буде на рівні 80 млн. грн, що у 16 разів більше ніж прибуток порту за 2019 рік. Концесіонер бере на себе зобов'язання переробляти вантажів не менше 2,6 млн. тон на рік. Місто Миколаїв отримає 80 млн. грн. на будівництво нових інфраструктурних об'єктів. На території порту планується побудувати новий зерновий термінал та універсальний комплекс по переробці вантажів. Міністерство інфраструктури України продовжує роботу щодо концесії важливих об'єктів дорожнього будівництва, аеропортів і залізничних вокзалів.

20 серпня 2020 року керівники Міністерства інфраструктури України, ДП «Адміністрація морських портів України», компанія «QTERMINALS W.L.L» та ТОВ «КЮТЕРМІНАЛІЗ ОЛЬВІЯ» в режимі онлайн підписали договір про передачу в концесію спеціалізованого морського порту ДП «СК «Ольвія», розташованого у м. Миколаєві.

У он-лайн церемонії підписання договору брали участь Міністр інфраструктури України, Міністр транспорту та комунікацій, Держава Катар, Надзвичайні та повноважні послы України в Державі Катар та Держава Катар в Україні.

У рамках концесійного проекту залучили провідного світового оператора з великим досвідом – катарську компанію QTerminals.

У розробці проекту приймали участь фахівці Міністерства інфраструктури України, проектного офісу SPILNO при Мінінфраструктурі з партнерами з Міжнародної фінансової корпорації IFC (група світового банку); Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР). Фінансування проекту проводилося фондом Global Infrastructure Facility.

Як заявив Міністр транспорту та комунікацій Держави Катар – концесія порту ДП «СК «Ольвія» є важливою інвестиційною можливістю в одному з найперспективніших українських портів, розташованих на Чорному морі. Всі роботи з модернізації, які будуть проводити QTerminals в порту ДП «СК «Ольвія» сприятимуть підвищенню рівня її навігаційних і логістичних служб, які будуть відповідати найкращим міжнародним стандартам, підвищуючи оперативність порту, щоб стати успішним міжнародним терміналом. Цей крок буде посилювати економічне співробітництво з українськими компаніями.

Генеральний директор QTerminals заявив наступне: «Для компанії QTerminals підписання концесійного договору стане першим кроком у стратегії виходу на міжнародні ринки. Ми відповідально ставимося до своїх зобов'язань щодо ДП «СК «Ольвія» та сподіваємося на подальшу плідну співпрацю між Катаром та Україною у портовій галузі в басейні Чорного моря. Ми впевнені: відданість та цілеспрямованість менеджменту QTerminals

у поєднанні з навичками та досвідом персоналу ДП «СК «Ольвія» стануть виграшною комбінацією для всіх сторін.

Підписання пілотних концесійних договорів на порти ДК «СК «Ольвія» та ДП «Херсонський морський торговельний порт» довели, що модель державно-приватного підприємства може ефективно приваблювати приватні інвестиції в інфраструктурні об'єкти України і слугувати зразками для майбутніх концесій у різних секторах економіки України, що покращить конкурентоздатність України та прискорить її економічне зростання – так прокоментував підписання цих договорів керівник регіонального представництва ІФС в Україні, Білорусі та Молдові. ЄБРР вважає, що два пілотні концесійні проекти державно-приватного партнерства відкривають шлях для багатьох міжнародних угод з фінансування інфраструктури проектів в Україні.

Згідно з договором, об'єктом концесії виступає цілісний майновий комплекс, до якого входить майно ДП «Стивідорна компанія «Ольвія», ДП «Адміністрація морських портів України», а також об'єкти, що були спеціально збудовані згідно умов договору концесії. Майно, яке буде передано концесіонеру у складі об'єкта концесії, буде перебувати у власності держави та після того як сплине термін дії концесійного договору повертається до державної власності з усіма об'єктами що були збудовані інвестором за період його діяльності. Для здійснення концесійної діяльності концесіонеру надано в оренду земельні ділянки згідно рішення Миколаївської ОДА. Ставка орендних платежів буде визначатися Миколаївською міською радою.

Концесія розрахована на 35 років, протягом яких концесіонер повинен:

- забезпечити постійне функціонування та обслуговування порту та портової території;
- щорічно у визначені терміни сплачувати концесійний платіж який становить 80 млн. грн з урахуванням індексації та 0,75 % від чистого доходу концесіонера. До речі ця сума у 16 разів більше, ніж загальний прибуток порту за минулий рік;
- вкладати кошти у розвиток інфраструктури м. Миколаєва у сумі не менше 80 млн. грн;

- здійснити будівництво нових об'єктів нерухомості на території порту;

- перші 3,5 років від початку концесії має здійснити вкладення інвестиції в об'єкт концесії не менше а ніж 1 млрд 560 млн. грн., а протягом перших 10 років додатково інвестувати 1 млрд 800 млн. грн;

- надати у концесійній діяльності максимальну кількість робочих місць громадянам України;

- не допускаючи звільнення працівників ДП «СК «Ольвія» та частину працівників ДП «АМПУ» перевести, за ініціативою концесіонера або уповноваженого органу протягом 6 років з моменту прийняття концесіонером на роботу та постійно підвищувати рівень їх заробітної плати відповідно до існуючого законодавства;

- протягом перших трьох років з часу коли концесіонер прийняв працівника на роботу не знижувати їх заробітної плати нижче рівня який було встановлено Урядом на 01 березня 2019 року з індексацією та з урахуванням підвищення прожиткового мінімуму до дати укладання договору концесії ;

- укласти новий колективний договір з первинною профспівковою організацією терміном на 5 років та на умовах не гірших від тих що зафіксовані у колективному договорі ДП «СК «Ольвія», чинному станом на 01 березня 2019 року;

- здійснити екологічну та соціальну оцінку проекту, запровадити та контролювати функціонування системи екологічного і соціального менеджменту, системно проводити оцінку впливу роботи порту на прилеглу територію та середовище.

Ми надали цей текст договору концесії, щоб показати наскільки вигідними, своєчасними та соціально спрямованими є документи по державно-приватному партнерству.

20 серпня 2020 року міністерство інфраструктури почало конкурсний відбір консультантів для розробки тендерної документації та техніко-економічного обґрунтування на передачу в концесію порту ДП «Морський торговельний порт «Чорноморськ»», а саме залізнично-паромного комплексу. На переконання урядовців, завдяки передачі у концесію портів Україна зможе повною мірою

використовувати свій потенціал і побудувати нові інфраструктурні об'єкти, збільшити свій експортний та транзитний потенціал.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом до проблем запровадження концесії в Україні зверталися М. Діба (описано сутність та форми фінансового забезпечення концесії), А. Крушинська (описала концесію як форму стимулювання інвестицій в туристичну сферу), М. Тітарчук (аналізує концесію як форму реалізації державно-приватного партнерства як об'єкта економічного аналізу), І. Студенець (вивчено особливості страхування в концесіях), О. Пирог, І. Процик, М. Томич (проаналізовано переваги та недоліки концесії як перспективної форма державно-приватного партнерства), В. Ковальчук (вивчено концесію як форму реалізації проектів державно-приватного партнерства, зокрема подано загальну характеристику об'єкта бухгалтерського обліку), Ю. Подолян (здійснено аналіз чинного законодавства України щодо концесії як форми державно-приватного партнерства) та ін. Водночас до дослідження проблем застосування концесії в транспортній галузі вдавалися лише окремі науковці, насамперед Л. Ярошенко (вивчено концесію як спосіб розвитку транспортно-логістичної інфраструктури в Україні), Н. Столярчук (описано концесію як форму інвестування діяльності регіональних аеропортів України), Д. Зятіна (описала концесію в морських портах – інвестиційні ризики та шляхи їх зменшення), В. Власова (досліджено концесію як інструмент оновлення портової інфраструктури) та ін. У державно-управлінській науці спробу проаналізувати понятійний апарат, дотичний до концесії, зроблено М. Киртокою (означено деякі проблеми визначення поняття «концесія» (організаційно-правовий аспект). Теоретико-методологічні відносини бізнесу і влади та їх удосконалення розглянуті в монографічному виданні під авторством В.Смельянова.

**Формування цілей статті (постановка завдання).** Зважаючи на те, що проблеми концесії в портовій галузі на теоретичному рівні було досліджено ще п'ять років тому, а вперше застосовано концесію в портах нашої держави лише влітку 2020 року, практику застосування концесії в морських портах України описано досі не було.

Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення концесії в портовій галузі як форми державно-приватного партнерства на прикладі ДП «Херсонський морський торговельний порт» та ДП «СК «Ольвія», де, починаючи з 2020 року, реалізуються пілотні проекти.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Державно-приватне партнерство – це співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів, що згідно із Законом України «Про управління об’єктами державної власності» здійснюють управління об’єктами державної власності, органів місцевого самоврядування, НАН України, національних галузевих академій наук (державних партнерів) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, установ, організацій (приватних партнерів), що провадиться на підставі договору в порядку, встановленому законом та іншими нормативно-правовими актами, та згідно ознак державно-приватного партнерства, визначених законом [14].

До ознак державно-приватного партнерства належать: «1) створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт та технічне переоснащення) об’єкта державно-приватного партнерства та/або управління (користування, експлуатація, технічне обслуговування) таким об’єктом; 2) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); 3) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення державно-приватного партнерства; 4) внесення приватним партнером інвестицій в об’єкт державно-приватного партнерства» [14].

За визначенням «Нового словника іншомовних слів», концесія (від лат. *concessio* – дозвіл, уступка) – договір про передачу іноземній фірмі в експлуатацію на певний час природних багатств, підприємств та інших господарських об’єктів, що належать державі [11].

Процес передачі об’єктів державної чи комунальної форми власності в концесію регулюється Господарським кодексом України [2], законами України «Про концесію» [17], «Про оренду землі» [19], постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2020 року № 706 «Про затвердження методики розрахунку концесійних платежів» [15] та іншими нормативно-правовими актами.

Господарський кодекс України (ст. 406) визначає концесію «як форму здійснення державно-приватного партнерства, що полягає в наданні концесієдавцем концесіонеру права на створення та / або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та / або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та/або надання суспільно значущих послуг в порядку та на умовах, визначених концесійним договором, і передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, який охоплює ризик попиту та / або ризик пропозиції» [2].

Новий Закон України «Про концесію» визначає, що «концесія – форма здійснення державно-приватного партнерства, яка передбачає надання концесієдавцем концесіонеру права на створення та/або будівництво (нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення), та / або управління (користування, експлуатацію, технічне обслуговування) об'єктом концесії, та / або надання суспільно значущих послуг у порядку та на умовах, визначених концесійним договором, а також передбачає передачу концесіонеру переважної частини операційного ризику, що охоплює ризик попиту та / або ризик пропозиції» [17]

У цьому зв'язку реформа морської галузі однією із найперспективніших форм приватного інвестування в портову інфраструктуру передбачає концесію (частина перша статті 26 Закону України «Про морські порти» [18].

Як зазначає Д. Зятіна, концесія постає одним із ринкових механізмів, що дає можливість грамотно та ефективно використовувати публічні активи. Концесійні проекти дозволяють підвищити конкурентоспроможність національної економіки та запровадити можливості за допомогою приватного капіталу ефективно та інноваційно використовувати державну власність [6].

На думку В. Власової, у процесі передачі портових потужностей у приватні руки перед управлінням порту постають три основних фінансових питання: по-перше, мінімально допустимий рівень тарифів на послуги, що надаються концесіонером, по-друге, вартість



прав, переданих приватному партнеру через механізм концесії (тобто розмір концесійних платежів) і, зрештою, – спосіб стягнення концесійних платежів [1].

Як уже зазначалося вище, концесія зарекомендувала себе як ефективна форма взаємодії у морських портах багатьох країн світу, насамперед у країнах Європейського Союзу, насамперед Бельгії, Греції, Італії, Нідерландів, Німеччини та ін., де концесії успішно використовують для розбудови інфраструктури.

Як зазначають В. Мамонова та О. Ольшанський в Енциклопедії державного управління, у світовій практиці склалося кілька моделей концесії, «що передбачають різні типи концесійних угод, основними з яких є такі: будівництво – експлуатація – передача; будівництво – передача – експлуатація; будівництво – володіння – експлуатація; будівництво – володіння – експлуатація – передача; купівля – будівництво – експлуатація; проектування – будівництво – фінансування – експлуатація та обслуговування» [5, с. 145].

У Бельгії та ін. країнах Європи, розмір концесійних платежів складає 15 євро за квадратний метр об'єкта концесії на рік, у Нідерландах ця сума складає 10-20 євро. В окремих країнах практикується також на додаток до плати за концесію, запровадження додаткової плати на користь власника концесії у вигляді 1-5 євро за кожен перевантажений (навантажений) контейнер, або 5-10 відсотків від чистого прибутку. У такому разі плата за концесію встановлюється дещо нижчою [1].

Коли відбувається концесія, країна не витрачає гроші з держбюджету і має змогу розвивати інфраструктуру за кошти інвесторів. Витрати на підготовку проекту концесії, зокрема розроблення техніко-економічного обґрунтування та проекту конкурсної документації, компенсує компанія-концесіонер [10].

26 червня 2020 року Херсонський морський торговельний порт передали в концесію на 30 років грузинсько-швейцарському ТОВ «Рісоіл-Херсон». Воно отримало майно ДП «Херсонський морський торговельний порт», ДП «Адміністрація морських портів України», а також об'єкти, збудовані відповідно до умов договору. Крім того, концесіонеру для ведення діяльності за рішенням

Херсонської обласної державної адміністрації буде здано в оренду відповідні земельні ділянки. При цьому важливо, що все майно, яке передається в межах концесії, залишається в державній власності.

У цей день директор Херсонського морського торговельного порту Олександр Сухін (наразі – в. о. директора Геннадій Маховський – авт.) зустрівся з Президентом України Володимиром Зеленським. У межах робочої поїздки до Херсонської області Президент відвідав державне підприємство і взяв участь у церемонії підписання договору про передачу ДП «Херсонський морський торговельний порт» у концесію [4].

Крім того, під час проведення церемонії підписання договору був присутній Міністр інфраструктури України, та голова Херсонської ОДА.

Міністр інфраструктури поінформував, що цей проект у сфері державно-приватного партнерства надасть прибутку понад 300 млн. гривень у вигляді інвестицій які дадуть поштовх до розвитку порту та його інфраструктури що позитивно вплине на імідж міста Херсона й херсонського регіону в протягом трьох років. «Концесіонер має дуже амбітні плани – планують не зупинятися на цьому етапі й збільшити вантажоперевалку впродовж наступних кількох років до 5 млн. тонн. Ми підтримуємо ці амбітні плани та бажаємо, щоб вони втілилися в життя», – наголосив міністр інфраструктури України» [10].

Крім того, планується поліпшити якість стивідорних послуг, що провадиться з залученням переданого в концесію майна, для споживачів. «Концесіонер повинен щороку сплачувати концесійний платіж у розмірі щонайменше 12 млн. гривень з урахуванням індексації та 7% від чистого доходу концесіонера» [4].

Концесію надає Міністерство інфраструктури України. Проект готували за участю ЄБРР та Міжнародної фінансової корпорації що фінансується за підтримки фонду Global Infrastructure Facility.

Згідно з договором, концесіодавець забезпечує концесіонеру виняткове право на будівництво об'єктів портової інфраструктури та управління ними впродовж терміну концесії на умовах сплати концесійного платежу та виконання всіх договірних умов. З цього

можна зробити висновок, що після закінчення терміну дії договору побудоване і модернізоване майно залишається державі. «Інвестор отримує дохід від своєї діяльності, але також зобов'язується щороку платити концесійний платіж – щонайменше 12 млн. грн з урахуванням індексації та 7% від чистого доходу» [4].

Така концесія вигідна насамперед інвестору. Вона дає можливість оминати процедуру державної приватизації та вкладати фінанси траншами. Інвестор також зобов'язаний виконувати всі умови договору та всі взяті на себе обов'язки перед державою, що в кінцевому додатку гарантує системний розвиток інфраструктури.

«Рисоіл-Херсон» має забезпечити неперервну роботу Херсонського морського торговельного порту. Через десять років перевалка вантажів в порту мусить становити мінімум 1,36 млн. тонн на рік. Концесіонер також повинен інвестувати в порт 216 млн. грн упродовж перших 3,5 року і 62 млн. грн – протягом десяти років [4].

Крім того, концесіонер зобов'язаний дотримуватися вимог природоохоронного законодавства України та виконувати заходи з охорони навколишнього природного середовища.

Від передачі Херсонського морського торговельного порту в концесію виграють і місцеві мешканці, оскільки компанія мусить вкладати гроші й у місцеву інфраструктуру. Вона частково фінансуватиме капітальний ремонт доріг, якими вантажівки під'їжджають до порту, та будівництво майданчика для тимчасової стоянки фур за межами Херсона. Це зроблять для мінімізації незручностей через хаотичні перевезення містом. На означені цілі компанія має інвестувати щонайменше 18 млн. грн. Вона також сприятиме тому, щоб 80% вантажів перевозили залізницею, водним та іншими видами транспорту [4].

Як досягнуто угодою, працівники порту працюватимуть там і надалі. Кількість робочих місць лише збільшуватиметься. Концесіонер прийме на роботу шляхом переведення всіх працівників ДП «Херсонський морський торговельний порт» та частину працівників ДП «Адміністрація морських портів України». Крім того, «Рисоіл-Херсон» має укласти новий колективний договір

з первинною профспілковою організацією Херсонського морського торговельного порту на п'ять років [4].

Як зазначається в Угоді, умови для працівників порту впродовж концесії мусять бути не гіршими, ніж зараз: зокрема, концесіонер не може допускати зменшення зарплат працівників упродовж перших трьох років, підвищувати їх відповідно до українського законодавства з урахуванням вимог галузевої угоди у сфері морського транспорту, не допускати звільнення працівників з ініціативи компанії впродовж десяти років тощо [4].

**Висновки.** 1. Як свідчить досвід багатьох європейських морських держав, одним із ефективних шляхів успішного функціонування морських портів є своєчасне оновлення портової інфраструктури. Попри те, що саме концесія постає таким ефективним інструментом, досі ще немає єдиного підходу до визначення тривалості концесійної угоди та розміру концесійних платежів.

2. Закони України «Про концесії» (1999, наразі втратив чинність – авт.) [16], «Про державно-приватне партнерство» (2010) [14], «Про морські порти» (2012) [8] свого часу було ухвалено і з метою створення сприятливого інвестиційного клімату в портовому секторі та залучення приватного капіталу для модернізації та підвищення конкурентоспроможності українських портів. Концесія при цьому розглядається як одна із найбільш оптимальних форм господарювання в портах. Водночас упродовж років дії Закону [16] вітчизняні морські порти вдавалися лише до укладання договорів оренди, що залишалися найбільш зрозумілими для суб'єктів господарювання. Новий поштовх цьому процесу дало ухвалення 03 жовтня 2019 року Верховною Радою України IX скликання нового Закону України «Про концесію» [17], яку вперше застосовано вже влітку 2020 року в ДП «Херсонський морський торговельний порт».

3. На прикладі ДП «Херсонський морський торговельний порт» показано, що передача порту в концесію дасть можливість повною мірою використовувати його потенціал і, зрештою, відновити портові об'єкти, що були в занепаді багато років поспіль. Від цього проекту державно-приватного партнерства очікується 300 млн гривень інвестицій у розвиток порту вже в найближчі три роки.



*main organizational types of concessions are considered, the advantages of concessions in seaports are determined; international experience has been analyzed, which has shown that the involvement of private entities both in the direct implementation of economic activities and in the creation and modernization of seaport infrastructure greatly increases the profitability of the latter; based on the analysis of world experience, the factors that should be taken into account when determining the term of the concession and the amount of payments are also determined; it is established that the concession, as well as any investment project, is accompanied by a significant group of risks that may affect its profitability and efficiency. The example of the transfer of the Kherson Sea Commercial Port to the concession shows that the transfer of the port by the state to the concession will allow to fully use its potential and, ultimately, to restore port facilities that have been in decline for many years, as well as significantly improve the city's infrastructure. One of the main advantages of the concession is that the objects of the enterprises in which the concessionaire invests remain the property of the state. At the same time, concession payments to the budget come independently of the results of its commercial activities*

**Keywords:** *seaport, port industry, port infrastructure, public-private partnership, investments, concession, concession risks.*

**Received: 19.01.21**

## **References**

1. Vlasova, V.L. (2015). Kotsesiya yak instrument onovlennya portovoyi infrastruktury [Concession as a tool for renewal of port infrastructure]. Visnyk Akademiyi pratsi i sotsial'nykh vidnosyn Federatsiyi profspilok Ukrainy – Bulletin of the Academy of Labor and Social Relations of the Federation of Trade Unions of Ukraine, 1-2, (pp. 38-42). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV\\_2015\\_1-2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_2015_1-2_9) [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy Hospodars'kyi kodeks Ukrainy vid 16 sichnya 2003 roku No 436-IV [Law of Ukraine Commercial Code of Ukraine of January 16,

2003 No 436-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].

3. Dyba, M.I. (2016). Kontsesiya: sutnist' ta formy finansovoho zabezpechennya [Concession: essence and forms of financial support]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 10, (pp. 65-76). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2016\\_10\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2016_10_5) [in Ukrainian].

4. DP «Khersons'kyy mors'ky torhovel'nyy port» передано u kontsesiyu [SC "Kherson Sea Commercial Port" was transferred to the concession]. seaport.kherson.ua. Retrieved from <https://seaport.kherson.ua/news/dp-khersonskiy-morskyi-torhovelniy-port-peredano-u-kontsesiiu/> [in Ukrainian].

5. Kovbasyuk, Yu.V., Amosov, O.Yu., Ihnatenko, O.S. & Kuznetsov, A.O. (2011). *Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t.* [Encyclopedia of Public Administration: in 8 volumes]. (Vols. 5). KH.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].

6. Zyatina, D.V. (2015). Kontsesiya v mors'kykh portakh – investytsiyni ryzyky ta shlyakhy yikh zmenshennya [Concession in seaports - investment risks and ways to reduce them]. *Mytna sprava – Customs*, 1(2.2), (pp. 198-204). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms\\_2015\\_1\(2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_1(2) [in Ukrainian].

7. Kyrtoka, M.P. (2016). Deyaki problemy vyznachennya ponyattya «kontsesiyya» (orhanizatsiyno-pravovy aspekt) [Some problems of defining the concept of "concession" (organizational and legal aspect)]. *Teoretychni ta prykladni pytannya derzhavotvorennya – Theoretical and applied issues of state formation*, 19, (pp. 10-20). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd\\_2016\\_19\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2016_19_3) [in Ukrainian].

8. Kovalchuk, V.V. Kontsesiya yak forma realizatsiyi proektiv derzhavno-privatnoho partnerstva: zahal'na kharakterystyka ob'yekta bukhholders'koho obliku [Concession as a form of realization of public-private partnership projects: general characteristics of the object of accounting]. *Visnyk Zhytomyr'skoho derzhavnoho tekhnolohichnoho universytetu. Seriya : Ekonomika, upravlinnya ta administruvannya – Bulletin of Zhytomyr State Technological University. Series: Economics, Management and Administration*, 1, (pp. 83-91). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu\\_econ\\_2019\\_1\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzhdtu_econ_2019_1_15) [in Ukrainian].

9. Krushynska, A.V. (2018). Kontsesiya yak forma stymulyuvannya investytsiy v turystychnu sferu [Concession as a form of investment incentives in the tourism sector]. *Universytet's'ki naukovi zapysky – University scientific notes*, 3-4, (pp. 357-367). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2018\\_3-4\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2018_3-4_34) [in Ukrainian].

10. Merylo, Y. (2020). Navishcho Ukraini kontsesiya. Pershyy v krayini ob"yekt peredaly v kontsesiyu. Chomu tse vyhidno dlya vsikh storin? [Why Ukraine concession. The first facility in the country was transferred to concession. Why is it beneficial for all parties?]. *Ekonomichna pravda – Economic Truth*, July. Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/7/662621/> [in Ukrainian].

11. Shevchenko, L.I., Nika, O.I., Khomyak, O.I. & Demyanyuk A.A. (2008). *Novyy slovnyk inshomovnykh sliv* [New dictionary of foreign words]. Kyiv: ARIY [in Ukrainian].

12. Pyroh, O.V. Protsyk, I.S. & Tomych, M.I. (2019). Kontsesiya yak perspektyvna forma derzhavno-pryvatnoho partnerstva: perevahy ta nedoliky [Concession as a promising form of public-private partnership: advantages and disadvantages]. *Molodyy vchenyy – Young scientist*, 2, (2), (pp. 641-646). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2019\\_2\(2\)\\_\\_73](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_2(2)__73) [in Ukrainian].

13. Podolyan, YU.O. (2020). Kontsesiya yak forma derzhavno-pryvatnoho partnerstva: analiz chynnoho zakonodavstva [Concession as a form of public-private partnership: analysis of current legislation]. *Dictum factum*, 1, (pp. 58-67). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dicf\\_2020\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dicf_2020_1_11) [in Ukrainian].

14. *Zakon Ukrainy Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo vid 01 lypnya 2010 roku No 2404-VI* [Law of Ukraine On public-private partnership of July 1, 2010 No 2404-VI]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text> [in Ukrainian].

15. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya metodyky rozrakhunku kontsesiynykh platezhiv vid 12 serpnya 2020 roku No 706* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the methodology for calculating concession payments of August 12, 2020 No 706]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

16. *Zakon Ukrainy Pro kontsesiyi vid 16 lypnya 1999 roku No 997-XIV* [Law of Ukraine On Concessions of July 16, 1999 No 997-XIV]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14#Text> (vtratyv chynnist 03.10.2019) [in Ukrainian].

17. *Zakon Ukrainy Pro kontsesiyu vid 03 zhovtnya 2019 roku No 155-IKH* [Law of Ukraine On the concession of October 3, 2019 No 155-IX]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20#n646> [in Ukrainian].

18. *Zakon Ukrainy Pro morski porty vid 17 travnya 2012 roku No 4709-VI* [Law of Ukraine On seaports of May 17, 2012 No 4709-VI]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).



gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text> [in Ukrainian].

19. Zakon Ukrainy Pro orendu zemli vid 06 zhovtnya 1998 roku No 161-KHIV [Law of Ukraine On land lease of October 6, 1998 No 161-XIV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> [in Ukrainian].

20. Stolyarchuk, N.V. (2020). Kontsesiya yak forma investuvannya diyal'nosti rehional'nykh aeroportiv Ukrayiny [Concession as a form of investing in the activities of regional airports of Ukraine]. *Naukovyy visnyk Lotnoyi akademiyi. Seriya : Ekonomika, menedzhment ta pravo – Scientific Bulletin of the Flight Academy. Series: Economics, Management and Law*, 2, (pp. 113-120). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sbfaseml\\_2020\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sbfaseml_2020_2_15) [in Ukrainian].

21. Studenets, I.S. (2019). Osoblyvosti strakhuvannya v kontsesiyakh [Features of insurance in concessions]. *Molodyy vchenyy – Young scientist*, 2 (2), (pp. 590-595). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2019\\_2\(2\)\\_63](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2019_2(2)_63) [in Ukrainian].

22. Titarchuk, M.I. (2018). Kontsesiya yak forma realizatsiyi derzhavno-privatnoho partnerstva yak ob'yekta ekonomichnoho analiz [Concession as a form of realization of public-private partnership as an object of economic analysis]. *Ekonomichnyy prostir – Economic space*, 139, (pp. 199-212). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros\\_2018\\_139\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpros_2018_139_18) [in Ukrainian].

23. Yaroshenko, L.L. (2016). Kontsesiya yak sposib rozvytku transportno-lohistychnoyi infrastruktury v Ukrayini [Concession as a way of development of transport and logistics infrastructure in Ukraine]. *Molodyy vchenyy – Young scientist*, 12.1., (pp. 1041-1044). Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv\\_2016\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2016_12) [in Ukrainian].

24. Trojillo, L. & Nombela, G. Privatization and regulation of the seaport industry. [info.worldbank.org](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/64583/2181_seaport.pdf). Retrieved from [info.worldbank.org/etools/docs/library/64583/2181\\_seaport.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/64583/2181_seaport.pdf) [in English].

25. Yemelianov, V.M. (2012). Rozvytok partnerskykh vidnosyn biznesu i vlady v systemi derzhavnoho upravlinnia stalym rozvytkom Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka [Development of business-government partnerships in the system of public administration for sustainable development of Ukraine: theory, methodology, practice]. *Mykolaiv : PP Yemelianova T. V.* [in Ukrainian].

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

**Лопушинський Іван Петрович:** Херсонський національний технічний університет вул. Бериславське шосе 24, Херсон, 73008, Україна.

**Ivan Lopushynskiy:** Kherson National Technical University: Beryslavskoe highway 24, Kherson, 73008, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-3930-746X**

**E-mail: doctordumetaua@meta.ua**

**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**

УДК 35.072.2(477)

DOI: 10.34132/pard2021.11.12

## ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Тимофєєв С. П.*, канд. наук з держ. упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна.

Статтю присвячено дослідженню загальних засад забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади та встановленню особливостей реалізації цих принципів в Україні на сучасному етапі. Відмічається, що до переваг децентралізованої моделі публічного управління можна віднести реальну форму здійснення місцевого народовладдя у відповідності демократичним принципам управління, врахування в першу чергу саме інтересів і потреб місцевої громади, ефективне та швидке рішення місцевих проблем, розпорядження власними ресурсами, фінансова самостійність. Визначено, що основними ознаками розвинутого місцевого самоврядування є забезпечення прозорості та відкритості; широке використання прямої демократії; доступність для звернень громадян та зворотного зв'язку; мінімізований рівень або відсутній корупції. Встановлено, що основні напрямки реалізації принципів прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади: об'єктивний та всебічний розгляд звернень; консультування з представниками громадянського суспільства; проведення комунікативних заходів; систематична діяльність з публік рилейнз.

**Ключові слова:** органи публічної влади, відкритість, прозорість, громадськість, підзвітність, комунікації.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В сьогоdnішніх умовах розбудови демократичного врядування в Україні результативність та ефективність діяльності влади певною мірою

залежать від налагодженої взаємодії з громадськістю. В свою чергу ступінь довіри громадян до органів публічної влади відображає відношення громадян до їх діяльності, котре залежить від низки факторів. Беззаперечно, на першому плані серед факторів впливу постають рівень життя населення та загалом соціально-економічна стабільність. Разом з тим, вагоме місце займають відкритість та прозорість влади, в яких громадяни вбачають підзвітність, готовність працювати на благо народу, справжню чесність представників влади тощо. Саме тому разом з забезпеченням суспільного добробуту органам публічної влади слід звертати увагу на забезпечення загально визнаних демократичних принципів, що в свою чергу налаштовує громадянськість та інститути громадянського суспільства на плідну співпрацю та участь у спільному вирішенні владно-управлінських проблем. Таким чином, питання прозорості та відкритості має вагоме значення та заслуговує на дослідження, особливо в умовах децентралізації влади в Україні, коли проходить суцільне реформування адміністративно-територіального устрою та передача переважної більшості владних повноважень на місцевий рівень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання прозорості та відкритості органів публічної влади, забезпечення доступу до публічної інформації та різні аспекти їх реалізації в Україні знайшли своє відображення у значній кількості дослідників, серед яких можна назвати наступних: О. Батанов, А. Буханевич, С. Влащенко, М. Воронов, М. Гравцов, О. Грибко, Е. Дмитренко, В. Дронов, О. Євтушенко, Ю. Ковтун, І. Куспляк, І. Лопушинський, Б. Мицак, І. Мінаєва, В. Нестерович, Ю. Ніронка, І. Парубчак, Ф. Семенченко, І. Ткач, Н. Шотурма тощо. Однак, разом із цим на сьогодні зазначене питання не втрачає актуальності та вимагає ретельного аналізу в умовах проведення реформування адміністративно-територіального устрою.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є визначення загальних засад забезпечення відкритості та прозорості органів публічної влади та встановлення особливостей реалізацію цих принципів в Україні на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У системі публічної влади значна роль належить місцевому самоврядуванню, як сфері публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Місцева влада, як вже нами було зазначено, є складовою публічної влади та є важливим у взаємозв'язку між державою та громадянином. Адже питання місцевого значення значно ефективніше вирішувати саме на місцевому рівні з залученням громади до обговорення [11, с. 55]. Проте, деякі питання, все ж таки, вирішуються на рівні державному, із залученням централізованих засобів і ресурсів. Сюди можна віднести: забезпечення територіальної цілісності і незалежності держави; створення єдиної правової бази; розробку і впровадження зовнішньої державної політики; конституційне визнання та гарантії основних прав і свобод громадян; прийняття і реалізацію державних програм (у галузі науки, культури, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, правопорядку і безпеки) та ін. Ці питання зазначені у Основному Законі держави та закладають основу публічної влади в цілому.

У той же час, як було зазначено вище, реалізація багатьох функцій буде ефективніше саме на місцях. Це, наприклад, питання безпеки, надання медичної допомоги, освітні питання, створення робочих місць, питання транспортних сполучень, надання якісних побутових та комунальних послуг. Все це має бути віднесено до компетенції саме органів місцевого самоврядування для вирішення на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Також важливо зазначити, що з розвитком демократичного суспільства все більше держав передають повноваження з центру на місця шляхом децентралізації. Даний процес робить можливим збільшити ефективність надання послуг у відповідність із потребами і запитам певної громади. Так, за висловом американського науковця О. Тоффлера, перехід до децентралізації – це «глобальний зсув влади», що звільняє особу від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [7, с. 51].

Варто звернути увагу, що важливість інституту місцевого самоврядування базується на можливості громади приймати участь у вирішенні питань місцевого значення, реалізуючи свої інтереси

у цій сфері, до яких можуть не прислухатись на загальнодержавному рівні [24, с. 98].

Говорячи про місцеве самоврядування в Україні на сьогодні, слід приділяти увагу триваючому процесу реформи децентралізації. Реформа децентралізація, яка була розпочата в Україні у 2014 році, та супроводжується процесом об'єднання територіальних громад, на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямів реформ в Україні успішна реалізація якої має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад. Кінцевою метою створення нової моделі місцевого самоврядування в Україні є, насамперед, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення.

Характеризуються децентралізовану модель самоврядування на місцях в цілому, то варто зазначити, що насамперед вона передбачає надання повної самостійності органам місцевого самоврядування територіальних громад. Реалізація даної моделі стає причиною до розвитку територій, стрімких соціальних та економічних досягнень на місцях, що стає можливим через збалансованість соціальних та економічних місцевої та державної економіки.

До переваг даної моделі місцевого самоврядування можна віднести реальну форму здійснення місцевого народовладдя у відповідності демократичним принципам управління, врахування в першу чергу саме інтересів і потреб місцевої громади, ефективно та швидко рішення місцевих проблем, розпорядження власними ресурсами, фінансова самостійність.

Основою такої моделі є не лише принцип децентралізації влади, а й європейський принцип субсидіарності, який полягає у делегуванні на державний рівень лише ті повноваження, які громада не може здійснювати самостійно через певні економічні або соціальні причини [10, с. 86].

Варто зазначити, що даний принцип є загальним для інституціоналізації влади і управління. Відповідно до нього, на практиці держава втручається у справи місцевого управління лише у тому випадку, якщо без її допомоги досягти поставлених цілей неможливо.

Децентралізована модель вказує не лише на повноваження органів місцевого самоврядування, а й веде за собою утвердження децентралізованої системи управління державою, в якій взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування будуються на принципах реальної децентралізації.

Отже, саме децентралізована модель влади, яку на сьогодні було обрано як модель розбудови системи публічного управління в Україні, відповідає міжнародним та європейським стандартам та є найбільш демократичною та вигіднішою для простого населення громад [16].

Ключовим питанням, яке необхідно розв'язати в ході реформування, є забезпечення передачі максимально можливого обсягу владних повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого їх розмежування з повноваженнями виконавчої влади. На сьогодні стоїть важливе завдання визначення та запровадження в Україні власної моделі децентралізації в управлінні, яка дозволить досягти значно більшого рівня ефективності публічного управління для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних та адміністративних послуг. У зв'язку з цим необхідно визначити зміст та форму децентралізації як умови розвитку місцевого самоврядування, адже існуючий стан справ свідчить про незавершеність формування місцевого самоврядування в Україні.

Під час розгляду реформування місцевого самоврядування необхідно враховувати перелічені ризики та передбачати застосування механізмів послаблення їх негативного впливу. В свою чергу поява тих чи інших складностей стимулюватиме до швидкого реагування влади та пошуку засобів вирішення існуючих проблем. На сучасному етапі увагу потрібно зосередити на забезпеченні втілення принципу субсидіарності як засобу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Принцип субсидіарності має стати основою для забезпечення розподілу повноважень під час реформування територіальної організації влади, залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Взагалі для зміцнення місцевого

самоврядування важливо цей принцип закріпити у профільному законі «Про місцеве самоврядування в Україні», запровадження якого слугуватиме механізмом стримування централізації [11, с. 57].

Територіальна громада в Україні є основним суб'єктом місцевого самоврядування. Обираючи курс децентралізації для адміністративно-територіальної реформи, у державі розпочався процес об'єднання територіальних громад, що триває вже п'ять років. Такими чином, сьогодні можна сказати, що якщо територіальна громада є основною ланкою побудови системи місцевого самоврядування, то ОТГ – є основою децентралізації.

Варто зазначити, що формування в Україні ОТГ, яке розпочалось з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015), повинно не лише враховувати бажання громади, а й відповідати державній політиці децентралізованого управління. Адже метою реформи є побудова спроможних та ефективних, економічно самостійних ОТГ, які впораються із наданими їм повноваженнями, ресурсами і будуть зможі нести відповідальність [7, с. 119].

Слід відмітити, що реалізація на практиці децентралізації влади відбувається на двох рівнях: стратегічному та тактичному. Так, на першому рівні виробляється стратегія започаткування та подальшого розвитку публічного управління такої форми, оцінка потреб та закликів суспільства та розробка відповідного плану дій для досягнення мети. У випадку України – даним етапом стало прийняття Концепції.

Проте, варто зазначити, що таке прогнозування повинно керуватись реальними статистичними даними, які будуть стабільними тривалий час. Адже без стабільних значень фактично не можливо спланувати ефективну стратегію розвитку. В тому числі це стосується політичної стабільності та відсутності економічних криз.

На тактичному рівні відбувається подолання тих недоліків, які стали очевидними під час практичної реалізації стратегії реформування, вдосконалення окремих механізмів її реалізації, налагодження взаємодії між суб'єктами реформи, внесення відповідних змін до законодавства.



Варто зазначити, що без компетентного розуміння проблемних питань, які виникають на тактичному рівні, неможливе належним чином розробити рівень стратегічний розроблення на рівні стратегічному [1, с. 19]. Отже, між ними повинен існувати постійний динамічний зв'язок, що полягає у взаємному корегуванні та впливі.

Говорячи про суть процесів децентралізації, слід говорити що їх кінцевою метою є формування нової форми територіальної організації державної влади на місцях, з чіткими та нормативно визначеним розмежуванням повноважень між державними органами влади та місцевим самоврядуванням, закріплення на законодавчому рівні основи для дієвої місцевої демократії та громадської участі у вирішенні місцевих питань та запровадження інститут політичної місцевої відповідальності. Отже, саме показники ефективності діяльності ОТГ і є основним критерієм для визначення успішності реформи децентралізації в Україні.

Таким чином, аналізуючи дані етапи процесу об'єднання можна зазначити, що він відбувається з активним залученням місцевої громади, з врахуванням їх пропозицій та обговорень, що є обов'язковим для визнання законності процесу та прийняття остаточного рішення.

Місцеве самоврядування виступає як інститут публічної влади, і водночас воно є також формою безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих проблем. За забезпечення цього місцевого самоврядування має відповідати певним показникам (рис. 1).

Отже, ознаками розвинутого місцевого самоврядування є:

- прозорість та відкритість діяльності й намірів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- доступність органів місцевого самоврядування для безпосередніх звернень громадян та ефективність зворотного зв'язку;
- антикорупційна стійкість органів місцевого самоврядування;
- широке використання на місцевому рівні механізмів прямої демократії та громадського консультування.

Отже, публічну владу можливо визначити як трансформовану суспільну владу у процесі історичного розвитку, а державна та місцева влада є видами та формами її реалізації.



**Рис. 1.** Ознаки розвинутого місцевого самоврядування

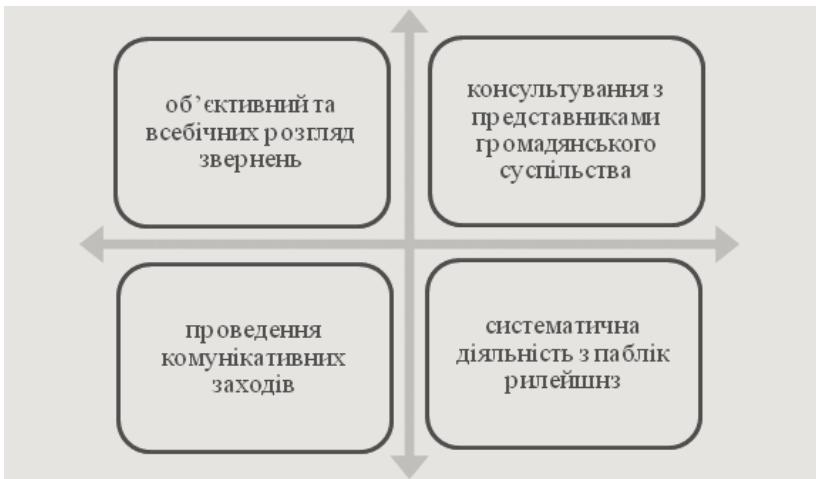
Перш за все слід звернути увагу, що прозора та відкрита влада з однією з необхідних передумов сталого демократичного розвитку держави та суспільства. Лише за таких умов політика публічної влади буде ефективною, з дієвим та реальним громадським контролем, з дотриманням принципів захисту прав та свобод людини та зміцнюючи рівень довіри населення до влади.

Прагнення до забезпечення відкритості та прозорості на належному рівні являє собою однією зі складових стратегічного розвитку нашої держави, тому що це так само є загально визнаним стандартом та принципом функціонування органів публічної влади й загалом політичної культури у розвинених країнах. Проте, на сьогодні рівень відкритості та прозорості влади в Україні хоч є зростає, проте ще не відповідає стандартам ЄС, що було неодноразово відмічено міжнародними експертами.

Варто відмітити, що питання прозорості та відкритості влади пов'язують з корупцією, адже за умови підвищення даних показників рівень корупції зменшується. Публічна влада, будучи відкритою та прозорою, в тому числі і щодо використання

бюджетних зменшує ризики можливих різноманітних зловживань, маніпуляцій і порушень, що наявні в діяльності органів державної влади, оскільки відсутність звітування може стати підґрунтям для корупційних проявів.

Принцип відкритості й прозорості в діяльності органів публічної влади закріплені у міжнародно-правових актах. Зокрема, відповідно ч. 2 ст. 6 «Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» [13], ратифікованої Законом України від 6 липня 1999 року № 832-XIV, громадськість повинна адекватно, своєчасно й ефективно одержувати інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень [19, с. 68].



**Рис.2.** Основні напрямки реалізації принципів прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади

До основних напрямків практичної реалізації принципів відкритості і прозорості діяльності органів публічної влади (рис. 2) можемо віднести наступні:

- об'єктивний та всебічний розгляд звернень громадян, запитів на доступ до публічної інформації до органу публічної влади (а рамках його компетенції);
- консультування з представниками громадянського суспільства за важливими питаннями;
- проведення прес конференцій, круглий столів, публічних обговорень, брифінгів в органі публічної влади з залученням представників засобах масової інформації;
- систематична робота над комунікацією та висвітленням діяльності органів публічної влади у засобах масової інформації та інші регламентовані і нормативно закріплені дії органів державного управління із висвітлення своєї діяльності та залучення громадськості, громадських об'єднань та організацій до державних справ [17, с. 281].

Перш за все варто приділити увагу питанням теоретичного визначення принципів прозорості та відкритості. Адже дані категорії є предметом вивчення не лише науки державного управління, а й філософії, політології, економіки, соціології, юриспруденція, що свідчить про міждисциплінарність їх використання та, відповідно, тлумачення. Окрім цього, дані поняття у побутовому розумінні часто ототожнюють між собою, хоча вони є самостійними у застосування та реалізації.

Додержання принципу прозорості передбачає забезпечення доступу громадськості до достовірної, повної та об'єктивної інформації, котра знаходиться у віданні владного органу. З іншого боку, принцип відкритості ґрунтується на спроможності громадян чинити вплив на діяльність влади з прийняття управлінських рішень та разом формувати й впроваджувати публічну політику [26, с. 27].

З приводу тлумачення категорії «відкритий» слід говорити, що під ним розуміють аналог слів доступний, неприхований, незакритий, необмежений для будь-кого та повсякчасно.

Прозорість можемо визначити як заборону органам публічної влади приховувати від громадськості певну інформацію, яка становить суспільний інтерес, стосується виконання органом його повноважень, або ж як вимогу максимально доступно формулювати цю інформацію.

А втім, слід відмітити, що рівень прозорості та відкритості може змінюватись з часом. Прозорість публічної влади можливо тлумачити у декількох проявах: як засіб підзвітності влади, як регулятивний захід, як засіб покращення ефективності. Щодо характеристики прозорості як засобу підзвітності влади, то даний принцип проявляє себе у звітуванні публічних органів, посадових осіб, долучення до прийняття рішень громадськості.

Так, за результатами дослідження, проведене Трансперенсі Інтернешнл Україна [27], дозволяє говорити про те, що в Україні на сьогодні ще гостро стоїть проблема підзвітності органів публічної влади (рис. 3).



**Рис. 3.** Виконання індикаторів підзвітності за сферами

Згідно наведеної діаграми переважна більшість сфер діяльності влади за показниками підзвітності не доходить до 50 %, що в свою чергу негативно впливає на імідж влади, сприйняття її суспільством та готовність співпрацювати.

Як регулятивний засіб прозорість є формою контролю. Адже публічна влада керується положеннями законодавства під час

оприлюднення інформації про свою діяльність [18, с. 321]. Щодо прозорості як підвищення ефективності, то тут має місце більше психологічних аспектів та питань щодо відповідальності за невиконання своїх функціональних обов'язків органом в цілому або певною посадовою особою.

Стосовно ж розуміння поняття «відкритість», то у контексті принципу публічної влади її варто розуміти як те, що поведінка її органів повинна бути передбачуваною та врегульованою законодавством, владні функції повинні здійснюватися відповідно до норм законодавства.

Так, прозорість тісно пов'язана з принципами верховенства закону, відповідності закріпленим стандартам [9, с. 36].

Отже, публічна влада має своїм завданням забезпечити принципи прозорості та відкритості у діяльності своїх органів. Говорячи на дані принципи як ті, що панують у країнах ЄС, варто зазначити, що у наукових працях європейських дослідників вони переважно розглядаються у рамках концепції «належного урядування».

Щодо розмежування принципів відкритості та прозорості, то варто зазначити, що вони у відповідності до свого функціонального та змістовного навантаження чітко відрізняються. Це в свою чергу призводить до різного обсягу зобов'язань органів публічної влади перед громадянами.

Таким чином, принципи прозорості та відкритості на практиці фактично не можуть реалізовуватись один без одного, через те що неможливо забезпечити абсолютну відкритість владних органів без достатнього рівня обізнаності громадян [4, с. 46].

Прозорість можна визначити як принцип публічної влади, рівень забезпеченості якого визначається через обізнаність громадян щодо різних аспектів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, і насамперед – щодо бюджетного аспекту, та обізнаність щодо практичної реалізації рішень органів публічної влади.

Відкритість можна визначити як принцип публічної влади, рівень забезпечення якої визначається безпосереднім залученням громадян у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Даний принцип виявляється у забезпеченні активного і реального впливу громадянського суспільства зміст публічної діяльності через висування певних вимог перед органами публічної влади щодо прийняття суспільно-важливих рішень, здійснення дій або утримання від них.

У той же час, дані принципи постійно йдуть поруч, тому деякі науковці відстоюють підхід щодо розбудови засадничого поняття – принципу транспарентності, що в тісному взаємозв'язку поєднує категорії прозорості та відкритості, які визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування у демократичній державі [26, с. 28].

Щодо проблематики забезпечення даних принципів на практиці, то варто зазначити, що найбільшою перешкодою для їх реалізації є застарілі та не демократичні традиції та засади діяльності органів публічної влади, більшість з яких була отримана «у спадок» від радянського режиму.

Так, більше всього спротиву має відкритість влади, адже не завжди у свідомості працівників, посадових осіб та керівників того чи іншого органу публічної влади є розуміння необхідності його дотримання, адже відкритість влади настільки ж залежить і від суспільства, від суспільного запиту про державну інформацію, наскільки вона залежить від самої держави.

Засобами реалізації прозорості є надання вільного доступу до інформації, що відображає діяльність органів публічної влади, та попереднє інформування про рішення, які орган має намір прийняти або ухвалити, надання громадськості можливість висловити свою думку з цього приводу.

Складовою забезпечення прозорості в діяльності органів публічної влади є покладання на них обов'язку інформувати громадськість про організацію своєї діяльності. Сьогодні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію. Можливість висвітлення діяльності органів влади в мережі Інтернет (на власних веб-сайтах) – це лише невелика частина від загальної кількості варіантів інформування органами влади про свою діяльність.

Таким чином, відкритість та прозорість – основні вимоги для ефективного функціонування державної влади, яка сформована демократичним шляхом. У разі недотримання таких вимог громадський контроль за діяльністю влади є неможливим. А закритість та непрозорість в діяльності органів влади, навпаки, сприяє її корупційності, через що знижується довіра до органів публічної влади в цілому [15, с. 161].

Говорячи про практичну реалізацію даних принципів, не можливо не зазначити про оцінку публічної влади і її відкритості та прозорості з боку громадянського суспільства. Адже на сьогодні авторитетні громадські організації на міжнародному рівні мають таку ж вагу, як і, наприклад, міжнародні органи, моніторингові місії, і їх оцінка є дуже вагомою [25, с. 151].

Сьогодні перед державою постає питання формування єдиного підходу до заходів і механізмів ефективного партнерства та взаємодії держави та громадянського суспільства, що має підвищити результативність діяльності органів публічної влади і збільшення рівня довіри до органу з боку суспільства.

Забезпечення інформаційної відкритості та прозорості органів публічної влади є гарантією для встановлення громадського контролю за усіма їх діями. В цілому, громадський контроль виступає опорним інструментом забезпечення відкритості та прозорості у діяльності влади (рис. 4). Адже шляхом використання інструментів такого контролю (громадські слухання, опитування, запрошення представників громадськості на засідання тощо) також можливо підвищити рівень довіри до органів публічної влади як державного, так і місцевого рівня [6, с. 14-15].

Відкритість також може розглядатись як певна форма доступу до інформації про діяльність влади, про процедури прийняття та виконання державно-управлінських рішень, а також і можливість впливу на діяльність органів державної влади – можливість використовувати та змінювати те до чого вже є доступ. Одним із аспектів забезпечення відкритості та прозорості налагодження діалогу між владою та громадськістю є різноманітні інформаційні стратегії, які відображають відносини та ступінь налагодженості



співпраці між органом влади та громадянським суспільством, у тому числі – зі засобами масової інформації [20, с. 69].



**Рис.4.** Механізм забезпечення підзвітності органів публічної влади

Однією із форм налагодження взаємодії держави та суспільства є державна комунікація. В контексті розгляду даного питання на особливу увагу заслуговує розуміння змісту державної комунікації, яка у своїй діяльності має виходити із двох площин, а саме: реагувати на запити громадськості, а завдяки цьому здобувати легітимність своїх рішень [2, с. 79].

Отже, принципи прозорості та відкритості органів публічної влади відіграють одну з найважливіших ролей у демократизації держави й суспільства. Саме прозорість та відкритість органів ілюструє можливість та готовність влади до конститутивного діалогу з громадою, громадськими організаціями, ЗМІ та сприяє в цілому у здатність, спроможність і готовність до діалогу для консолідації суспільства в цілому.

Забезпечення прозорості та відкритості в діяльності органів публічної влади, зокрема щодо прийняття ними важливих

управлінських рішень, інформування населення та зміцнення його довіри до органів влади на державному та місцевому рівні є важливою складовою демократичного суспільства.

Варто зазначити, що рівень довіри громадян до органів державної влади напряму залежить від наявних масштабів корупції в країні. А, у свою чергу, однією з причин корупції є закритість влади від громадськості, відсутність публічних звітувань, через що саме забезпечення прозорості у діяльності органу публічної влади є важливим елементом підвищення рівня довіри до влади. Однією зі складових прозорості є інформаційна складова, тобто можливість громадян мати доступ до суспільно важливої, публічної інформації про діяльність того чи іншого органу [3, с. 97].

Під час дослідження принципів відкритості та прозорості публічної влади, варто зазначити про три основні аспекти. По-перше, це якість існуючого нормативно-правового поля функціонування влади в контексті відкритості та прозорості. По-друге – це наявність ефективних, законодавчо визначених способів та механізмів реалізації доступу громадян до інформації про владний орган та його діяльність. І по-третє – аспект рівня політичної культури всіх суб'єктів політичного процесу. Можемо зазначити, що на сьогодні в Україні працює законодавство, яка регулює доступ до такої інформації.

Зазначаючи про правове регулювання доступу до публічної інформації варто зазначити, що відповідно до ч.3 ст. 34 Основного Закону, реалізація «права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене виключно законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя» [14]. Щодо практичного механізму реалізації суб'єктивного конституційного права на доступ до інформації варто зазначити, що закони та нормативні акти з даного питання повинні містити наступні норми щодо:

1) конкретних варіантів можливої поведінки, що у своїй сукупності складають зміст даного права або свободи;

2) умови, за наявності яких у особи виникає можливість реалізовувати конкретні варіанти можливої поведінки, що входять до змісту даного права або свободи;

3) конкретних механізмів та процедур, використовуючи які особа зможе правомірно реалізувати свої права та свободи щодо отримання інформації;

4) негативних наслідків, які настануть для суб'єктів, які ускладнюють або перешкоджають особі в реалізації її права [5].

Першим нормативним документом незалежної України, який деталізував право громадян на отримання інформації про діяльність органів публічної влади став Закон України «Про інформацію». Так, у законі закріплено права громадян України на інформацію, закладено правові основи інформаційної політики держави та інформаційних відносин [23].

Щодо основного закону, який регулює доступ до публічної інформації, а саме Закону України «Про доступ до публічної інформації», то він був прийнятий 13 січня 2011 р. (набрав чинності 10 травня 2011 р.) [22]. Варто зазначити, що він був прийнятий на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи 2005 р. «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» №1466 та з метою забезпечення реалізації положень статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.. Основною метою прийняття даного закону стало необхідність забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу висловлення власних поглядів та доступ до публічної інформації, «права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб» [3, с. 97].

Варто зазначити, що під час роботи над законом були залучені представники громадських організацій, а за основу були взяті найкращі практики країн-держав ЄС у даній сфері.

Публічна інформація, відповідно до положень закону «Про доступ до публічної інформації», «є відображеною та

задокументованою будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом» [22].

Отже, даний нормативно-правовий акт має на меті забезпечити прозорість і відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень, які перелічені серед розпорядників інформації. У свою чергу, розпорядниками інформації є ті особи, на яких закон покладає обов'язки із забезпечення доступу до інформації, якою вони володіють.

За загальним правилом, весь обсяг інформації, яка знаходиться у володіння суб'єкта владних повноважень, є публічною. Проте, у той же час, законом визначені чіткі та вичерпні випадки, коли доступ до інформації може бути обмежений, та визначає алгоритм дій отримання практичного доступу особи до інформації [5].

Таким чином, доступ до публічної інформації можна забезпечити, по-перше, через надання відповідей на запити щодо цієї інформації, по-друге, через виконання відповідним органом обов'язку вести облік усіх відомостей та публікувати їх через власний веб-сайт, загально довідкових державних сайтах (інформаційні портали, реєстри тощо) або за допомогою ЗМІ.

Так, як вже було нами зазначено, відповідно до Закону вважає інформацію публічною та поширює відповідний правовий режим на інформацію, яка відповідає таким спеціальним ознакам, вказаним у законі. Тобто публічною є інформація, яка має наступні ознаки:

1. отримана або створена розпорядниками публічної інформації, які визначені законом;
2. була сформована у процесі виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень або знаходиться у володінні інших розпорядників, визначених Законом;
3. зафіксована у будь якій формі (на паперових чи електронних носіях), тобто вона може бути зафіксована у вигляді тексту, зображення, плану, таблиці, у розрахункових бухгалтерських

документах, на аудіо-відео записах, карти, схеми чи фото, запису звуку або відео, тощо.

Закон «Про доступ до публічної інформації» також регулює питання щодо доступу особи до інформації про себе, адже публічна інформація може містити і дані про фізичних та юридичних осіб, та персональні дані. Так, кожна особа також наділена наступними правами відносно інформації про себе:

1. бути усвідомленою про збирання інформації до початку її використання та про мету збирання такої інформації, ким вона буде використовуватись та ким буде поширена, крім встановлених законом випадків;

2. мати доступ до інформації про себе, яка збирається та зберігається;

3. вимагати корегування неповних, неточних або застарілих відомостей про себе, видалення тієї особистої інформації, збирання чи використання котрої відбувається із порушенням діючих вимог законодавства [8, с. 33].

Основним механізмом доступу до публічної інформації, який активно використовується як фізичними особами, так і зокрема громадськими організаціями для здійснення громадського контролю, є направлення до розпорядника запит на доступ до публічної інформації.

Варто зазначити, що на відміну до Закону України «Про звернення громадян», для подання запиту запитувач може зазначити лише своє ім'я (або найменування), контакту інформацію на яку необхідно направити відповідь (електронна адреса, пошта тощо), описати змісту запитуваної інформації, підписати та датувати запит. Так, особа може не зазначити своє повне ім'я, та не вказувати свій соціальний статус.

Фактично, з точки зору закону, розпоряднику не важлива особа запитувача, він не може запитувати мету використання особою публічної інформації, адже ця інформація є публічною та повинна бути надана на запит не залежно від даних обставин [28, с. 420].

Після реєстрації запиту у розпорядника інформації є п'ять робочих днів для надання відповіді на запит. Такий маленький

термін встановлений через те, що дана інформація вже створена та зафіксовано, тому для надання відповіді на запит фактично потрібно зробити копію того документу, який містить запитовану інформації. У той же час, у випадку, якщо наданий запит торкається надання значного обсягу інформації чи вимагає пошуку цієї інформації серед великого масиву відомостей, термін розгляду запиту може бути збільшено до 20 робочих днів. За останнього варіанту має надаватись обґрунтування такого продовження терміну. Обов'язковою умовою є надання запитувачу проміжної відповіді протягом 5 робочих днів щодо продовження розгляді запиту.

Окрім цього, у Законі встановлено термін надання запитуваної інформації протягом 48 годин у випадку, якщо інформація є суспільно важливою та пов'язана з ймовірними загрозами життю та здоров'ю громадян, національній безпеці тощо [22] (наприклад, щодо кількості апаратів штучної вентиляції легенів у лікарнях певної адміністративно-територіальної одиниці, які є життєво необхідними для лікування **гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2**).

У разі непогодження з наданою розпорядником відповіді, неправомірною відмовою на думку запитувача у наданні інформації, надання інформації з порушенням термінів, рішення, дії чи бездіяльність владного органу, у віданні якого ця інформація, можуть бути оскаржені у керівництва, органі вищого рівня чи у суді. Окрім цього, за порушення норм Закону передбачена адміністративна відповідальність за ст. 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [12]. Для цього запитувачу необхідно звернутись до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, працівники Секретаріату якого мають повноваження скласти протокол про адміністративне правопорушення та направляти на розгляд до суду. Окрім цього, на даний орган покладено функцію контролю за дотримання закону в цілому.

Отже, закон «Про доступ до публічної інформації» має на меті забезпечити прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади та регламентує як обов'язок органу самостійно оприлюднювати публічну інформацію, так і надавати її у відповідь на запит.

Проте, хоча закон діє вже 10 років, і досі виникають проблеми з правовим застосуванням його положень.

Так, органи публічної влади неправомірно застосовують грифи обмеження доступу до інформації (наприклад, відносять до інформації для службового користування листування з іншими органами та установами, у той час як запитувач може запросити той чи інший документ), неналежним чином виконують вимоги щодо оприлюднення інформації про свою діяльність, а наявні засоби інформації не є ефективними (наприклад, опубліковують рішення лише у районній газеті та інформаційних стендах, проте не на сайті). Окрім цього типовою проблемою є відсутність в органах спеціальної посадової особи, яка б була відповідальна за дотримання вимог закону та готувала відповіді на запити на публічну інформації. Особливо актуальна ця проблема є на сьогодні, особливо в ОТГ, у яких бракує кадрів, особливо з юридичною освітою [4, с. 49].

З 2011 р. діє закон «Про доступ до публічної інформації», котрий встановлює порядок забезпечення та здійснення права громадянина на доступ до публічної інформації, котра знаходиться у віданні органів публічної влади або інших розпорядників інформації, котра становить суспільний інтерес. Зазначений закон за основну мету має «забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації» [21, с. 245]. Сам доступ до публічної інформації так само відбувається на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень.

Прозорість органів влади в контексті доступу реалізується через:

- обов'язки розпорядників публічної інформації надавати та оприлюднювати її, за виключенням, що передбачено законом;
- організацію доступу до публічної інформації визначеним розпорядником відповідальним підрозділом чи посадовою особою;
- максимальне спрощення процедури подання запиту та отримання інформації;
- можливість присутності на засіданнях колегіальних органів влади, за виключенням випадків, зазначених у законодавстві;

- здійснення державного та громадського (у т.ч. шляхом проведення громадських експертиз) контролю за дотриманням законних прав на доступ до публічної інформації.

Отже, на сьогодні є проблеми з практичним застосування права на доступ до публічної інформації, не зважаючи на те, що це питання має достатнє правове забезпечення. Так, існують негативні приклади нехтувань або порушень ч.2 ст. 34 Конституції України щодо вільного доступу до інформації, не завжди громадяни мають можливість реалізувати його безперешкодно тощо. Іншою проблемою залишаються колізії у законодавстві у даній сфері, що зумовило неоднакове застосування норм права у сфері інформаційних правовідносин, іноді таке застосування має вибірковий чи непостійний характер. У даному контексті невідкладним є одночасне внесення змін, насамперед, до законів «Про інформацію» (який на сьогодні діє, проте вже є моральна застарілим), «Про доступ до публічної інформації» та «Про захист персональних даних», створення прозорих інструментів їх реалізації у повсякденному житті. Вочевидь, на сьогодні досить необхідним та важливим є забезпечення громадського контролю за дотриманням права на доступ до публічної інформації органами публічної влади на місцевому рівні. Особливо актуальним це є для місцевих громадських організацій та членів територіальних громад.

**Висновки.** Підсумовуючи слід відмітити, що до переваг децентралізованої моделі публічного управління можна віднести реальну форму здійснення місцевого народовладдя у відповідності демократичним принципам управління, врахування в першу чергу саме інтересів і потреб місцевої громади, ефективне та швидке рішення місцевих проблем, розпорядження власними ресурсами, фінансова самостійність. Аналізуючи сьогоднішній етап процесу розбудови системи управління на місцевому рівні можна зазначити, що він відбувається з активним залученням місцевої громади, з врахуванням їх пропозицій та обговорень, що є обов'язковим для визнання законності процесу та прийняття остаточного рішення. Визначено, що основними ознаками розвинутого місцевого самоврядування є забезпечення прозорості та відкритості; широке



використання прямої демократії; доступність для звернень громадян та зворотного зв'язку; мінімізований рівень або відсутній корупції.

Визначено, основні напрямки реалізації принципів прозорості та відкритості діяльності органів публічної влади: об'єктивний та всебічний розгляд звернень; консультування з представниками громадянського суспільства; проведення комунікативних заходів; систематична діяльність з паблік рілейшнз. Слід відмітити, що рівень прозорості та відкритості може змінюватись з часом. Прозорість публічної влади можливо тлумачити у декількох проявах: як засіб підзвітності влади, як регулятивний захід, як засіб покращення ефективності. Щодо характеристики прозорості як засобу підзвітності влади, то даний принцип проявляє себе у звітуванні публічних органів, посадових осіб, долучення до прийняття рішень громадськості. Зазначається, що публічна влада має своїм завданням забезпечити принципи прозорості та відкритості у діяльності своїх органів. Говорячи на дані принципи як ті, що панують у країнах ЄС, варто зазначити, що у наукових працях європейських дослідників вони переважно розглядаються у рамках концепції «належного урядування». Сьогодні перед державою постає питання формування єдиного підходу до заходів і механізмів ефективного партнерства та взаємодії держави та громадянського суспільства, що має підвищити результативність діяльності органів публічної влади і збільшення рівня довіри до органу з боку суспільства.

**Стаття надійшла до редакції: 09. 01.21**

## **GENERAL PRINCIPLES FOR ENSURING THE OPENNESS AND TRANSPARENCY OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE**

*Serhij Tymofiev*, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration of Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine.

*The article is devoted to the study of the general principles of ensuring openness and transparency of public authorities and establishing the peculiarities of the implementation of these principles in Ukraine at the present stage. It is noted that the advantages of the decentralized model of public administration include a real form of local democracy in accordance with democratic principles of governance, taking into account the interests and needs of the local community, effective and rapid solution of local problems, disposal of own resources, financial independence. Analyzing the current stage of the process of building a management system at the local level, it can be noted that it takes place with the active involvement of the local community, taking into account their suggestions and discussions, which is mandatory for recognizing the legality of the process and making a final decision. It is determined that the main features of developed local self-government are ensuring transparency and openness; widespread use of direct democracy; accessibility for citizens' appeals and feedback; minimized level or no corruption.*

*The main directions of realization of the principles of transparency and openness of activity of public authorities are determined: objective and comprehensive consideration of appeals; consulting with civil society representatives; conducting communication activities; systematic activities in public relations. It is noted that the level of transparency and openness may change over time. Transparency of public authority can be interpreted in several ways: as a means of accountability of power, as a regulatory measure, as a means of improving efficiency. Regarding the characterization of transparency as a means of accountability of the government, this principle manifests itself in the reporting of public bodies, officials, involvement in public decision-making. It is noted that the public authorities have the task to ensure the principles of transparency and openness in the activities of their bodies.*

**Key words:** *public authorities, openness, transparency, publicity, accountability, communications.*

**Received: 09. 01.21**

## References

1. Batanov, O.V. (2015). Deiaki kontseptual'ni problemy reformy konstytutsijnoi modeli mistsevoho samovriaduvannia v suchasnij Ukraini [Some conceptual problems of the reform of the constitutional model of local self-government in modern Ukraine]. *Publichne pravo – Public law*, 2, (pp. 18-25) [in Ukrainian].
2. Bukhanevych, A.I. (2010). Zabezpechennia pryntsyviv vidkrytosti ta prozorosti pry nalahodzhennia dialohu mizh vladoiu ta hromads'kistiu [Ensuring the principles of openness and transparency in establishing a dialogue between the government and the public]. *Derzhavne upravlinnia: vdoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3, (pp. 77-82) [in Ukrainian].
3. Vlaschenko, S.S. (2017). Perspektyvy udoskonalennia realizatsii mistsevymy orhanamy vlady prava osoby na dostup do publichnoi informatsii [Prospects for improving the implementation of local authorities' right to access public information]. *Nash zakon – Our law*, 1, (pp. 92-98) [in Ukrainian].
4. Voronov, M.M. (2015). Pryntsyvy hlasnosti, vidkrytosti ta prozorosti na munitsypal'nomu rivni: teoretychnyj aspekt ta vtilennia v zakonodavstvi Ukrainy [Principles of publicity, openness and transparency at the municipal level: theoretical aspect and implementation in the legislation of Ukraine]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnogo universytetu imeni V. N. Karazina. Seriya: Pravo – Bulletin of VN Karazin Kharkiv National University. Series: Law*, 19, (pp. 46-50) [in Ukrainian].
5. Hravtsov, M.O. (2018). Dostup do publichnoi informatsii iak relevantnyj faktor zabezpechennia konstytutsijnykh prav hromadian na informatsiiu v Ukraini [Access to public information as a relevant factor in ensuring the constitutional rights of citizens to information in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Series: Public Administration*, 4, (pp.75-75) [in Ukrainian].
6. Hrybko, O.V. (2017). Hromads'kyj kontrol' iak bazovij instrument zabezpechennia prozorosti ta vidkrytosti systemy publichnoho upravlinnia [Public control as a basic tool for ensuring transparency and openness of the public administration system]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 2, (pp. 13-15) [in Ukrainian].
7. Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyj na seredn'ostrokovu perspektyvu [Decentralization of power: an agenda for the medium term]. Kyiv: NIDS [in Ukrainian].

8. Dmytrenko, E.S. (2019). Osoblyvosti opryliudnennia sub'iektamy hospodariuvannia informatsii pro vykorystannia publichnykh koshtiv [Peculiarities of publishing information on the use of public funds by business entities]. *Ekonomika ta pravo – Economics and law*, 1, (pp. 32-37) [in Ukrainian].

9. Dronov, V.Yu. (2017). Prozorist' ta vidkrytist' iak vykhidni zasady realizatsii osvith'oi funksiï suchasnoi derzhavy: teoriia ta zakonodavche rehuliuвання [Transparency and openness as the basic principles of realization of the educational function of the modern state: theory and legislative regulation]. *Visnyk Chernivets'koho fakultetu Natsionalnoho universytetu «Odeska yurydychna akademiia» – Bulletin of the Chernivtsi Faculty of the National University «Odessa Law Academy»*, 2, (pp. 32-44) [in Ukrainian].

10. Yevtushenko, O.N. (2010). Derzhavna vlada i mistseve samovriaduvannia v Ukraini: mozhyvi modeli vzaïmovïdnosyn [State power and local self-government in Ukraine: possible models of relations]. *Naukovi pratsi. Serii: Politolohiia – Scientific works. Series: Political Science*, 149 (137), (pp. 83-87).

11. Kovtun, Yu. (2019). Uporiadkuvannia polia funksiï systemy orhaniv publichnoi vlady v umovakh detsentralizatsii [Streamlining the field of functions of the system of public authorities in the context of decentralization]. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1, (pp. 54-59) [in Ukrainian].

12. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia: No 8073-X vid 07.12.1984 r. [Code of Ukraine on Administrative Offenses: No 8073-X from 07.12.1984]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

13. Konventsiia pro dostup do informatsii, uchast' hromads'kosti v protsesi pryjniattia rishen' ta dostup do pravosuddia z pytan', scho stosuït'sia dovkillia [Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

14. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. [Constitution of Ukraine from June 28, 1996]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

15. Kuspliak, I. (2015). Prozorist' ta vidkrytist' vlady: vid kontseptu “prozoroho mista” do portalu vidkrytykh danykh [Transparency and openness of government: from the concept of a “transparent city” to an open data portal]. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorenna – Theoretical and applied issues of state formation*, 16, (pp. 159-171) [in Ukrainian].

16. Lopushyns'kyj, I.P. & Olenkovs'ka, L.P. (2015). Reformuvannya mistsevoho samovriaduvannia iak osnova vprovadzhenia detsentralizatsijnykh modelej upravlinnia [Reforming local self-government as a basis for implementing decentralization management models]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of public administration and local self-government*, 1. Retrieved from <http://el-zbirn-du.at.ua> [in Ukrainian].

17. Mytsak, B. & Ivakha, V. (2010). Realizatsiia pryntsyviv vidkrytosti i prozorosti orhaniv derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Implementation of the principles of openness and transparency of public administration in Ukraine]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of Lviv University of Business and Law*, 5, (pp. 280-283) [in Ukrainian].

18. Minaieva, I.M. (2018). Vidkrytist' i prozorist' diial'nosti orhaniv publichnoi vlady [Openness and transparency of public authorities]. *Teoriia i praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 4, (pp. 320-326) [in Ukrainian].

19. Nesterovych, V.F. (2016) Pryntsypy vidkrytosti ta prozorosti v diial'nosti orhaniv derzhavnoi vlady iak peredumova utverdzhennia demokratii uchasti [Principles of openness and transparency in the activities of public authorities as a prerequisite for the establishment of participatory democracy]. *Filosofsko-metodolohichni problemy prava – Philosophical and methodological problems of law*, 2, (pp. 67-77) [in Ukrainian].

20. Nironka, Yu. (2019). Sutnist' hromads'koho kontroliu za diial'nistiu orhaniv publichnoi vlady [The essence of public control over the activities of public authorities]. *Zakon pro potochni spravy – Current Affairs Law*, 2, (pp. 67-77) [in Ukrainian].

21. Parubchak, I. O. (2017). Rol' zasobiv masovoi informatsii u vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady iz suspil'stvom na zasadakh vidkrytosti ta prozorosti [The role of the media in the interaction of public authorities with society on the basis of openness and transparency]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine*, 2, (pp. 239-249) [in Ukrainian].

22. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy No 2939-V vid 13.01.2011r. [On access to public information: Law of Ukraine No 2939-V from 13.01.2011]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

23. Pro informatsiiu: Zakon Ukrainy No 2657-X vid 02.10.1992 r. [About information: Law of Ukraine No 2657-X from 02.10.1992]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].

24. Semenchenko, F.H. (2010) Orhany mistsevoho samovriaduvannya v systemi publichnoi vlady [Local governments in the system of public authority]. *Naukovi pratsi. Serii: Politolohiia – Scientific works. Series: Political Science*, 149 (137), (pp. 95-99) [in Ukrainian].

25. Tymofieiev, S.P. (2019). Rol' prozorosti i vidkrytosti orhaniv vlady u rozbudovi hromadians'koho suspil'stva [The role of transparency and openness of government in building civil society]. *Derzhavne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 3, (pp. 142-161) [in Ukrainian].

26. Tkach, I.V. (2016). Pryntsypy prozorosti ta vidkrytosti iak nevid'iemna skladova publichnoho upravlinnia: teoretychnyj aspekt [Principles of transparency and openness as an integral part of public administration: a theoretical aspect]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal «Internauka» – International scientific journal «Internauka»*, 12 (1), (pp. 25-32) [in Ukrainian].

27. Transparency International Ukraine. *ti-ukraine.org*. Retrieved from <https://ti-ukraine.org> [in Ukrainian].

28. Shoturma, N.V. (2015). Zabezpechennia dostupu do publichnoi informatsii v mistsevykh orhanakh vykonavchoi vlady [Ensuring access to public information in local executive bodies]. *Hileia – Gilea*, 94, (pp. 418-422) [in Ukrainian].

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

**Тимофєєв Сергій Павлович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

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

**ORCID.ORG/ 0000-0002-9223-1468**

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





розвитку аграрного сектор; визначення та оцінка індикаторів якості діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної. Перевагами методичного підходу є комплексний характер, котрий безпосередньо формується за умови проведення оцінки нормативно-правового механізму та фінансово-економічного механізму, дозволяє визначити коло проблемних питань та обґрунтувати заходи, котрі забезпечать підвищення результативності його функціонування.

**Ключові слова:** організаційний механізм державного регулювання, сталий розвиток, аграрний сектор, економічна політика, методичний підхід, результативність.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Підтримка сталого розвитку аграрного сектору економіки України є одним із пріоритетних напрямів державної політики. Специфіка функціонування галузі в умовах ринкової економіки, мультиплікативний ефект впливу, як на суміжні галузі, так і на сільські території, обумовлює важливість побудови механізму державного регулювання, котрий забезпечить регламентацію всіх структурних елементів та їх результативну взаємодію. Існуюча практика державного управління містить низьку підходів до класифікації функціональних складових механізмів державного регулювання. Один із них передбачає розгляд комплексного механізму державного регулювання в розрізі наступних складників: нормативно-правовий механізм, організаційний механізм та фінансово-економічний механізм. Зазначимо, що саме формування організаційного механізму передбачає структурування всіх складових елементів, визначення форми взаємодії між елементами, методів імплементації, системи оцінювання тощо. При цьому результативність функціонування зазначених структурних компонентів є безпосереднім індикатором якості діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.



**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Імплементация державної економічної політики тісно пов'язана з функціонуванням механізмів державного управління та регулювання розвитку аграрного сектору, що обумовило значний інтерес наукової спільноти до розгляду їх сутності, ключових елементів та видів. Дані питання набули широкого висвітлення в працях таких провідних науковців, як: В. Андрійчук, В. Бакуменко, О. Бойко-Бойчук, О. Бородіна, П. Гайдуцький, В. Гесць, В. Гриньов, С. Дем'яненко, М. Дубініна, М. Латинін, Т. Лозинська, С. Майстро, М. Малік, М. Месель-Веселяк, С. Мочерний, П. Саблук, Ю. Ульяновченко, Г. Черевко, В. Юрчишин та інші. Сформований теоретико-методологічний базис обґрунтовує напрями, форми, методи та інструменти проведення оцінки діючих механізмів державного регулювання. Однак складноструктурованість та багатofункціональність діючого організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України визначає необхідність поглиблення досліджень в частині проведення оцінки результативності його функціонування.

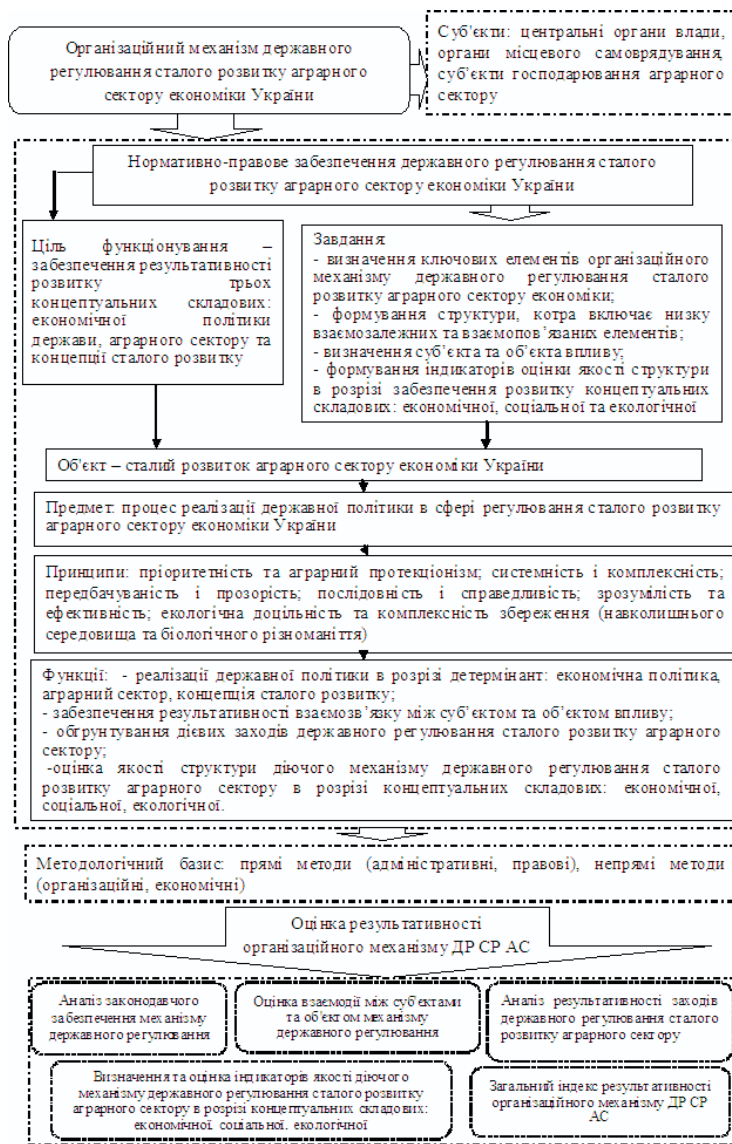
**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є обґрунтування методичного підходу до оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України, котрий носить комплексний характер та безпосередньо формується за умови проведення оцінки складників нормативно-правового та фінансово-економічного механізмів.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Реалізація державної політики в сфері регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України передбачає функціонування таких ключових механізмів, як: нормативно-правовий, організаційний та економічно-фінансовий, котрі являють собою багатокomпонентні структури, діяльність яких спрямована на досягнення цільових орієнтирів розвитку. Розгляд кожного механізму в окремій проекції передбачає використання відповідного методологічного інструментарію. При цьому слід враховувати й наявність певного набору структурних компонентів, котрі повинні бути

використані в якості базових. В даному контексті відмітимо, що при формуванні організаційного механізму необхідно враховувати такі функціональні елементи, як: об'єкт, суб'єкт, ціль, завдання, принципи, функції, результативність функціонування. Однак, розглядаючи організаційний механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України слід враховувати складно-структурованість об'єкта дослідження, котрий характеризується наявністю двох блоків складових, що потребують окремої уваги при проведенні оцінки результативності. В першому блоці, котрий безпосередньо виступає базисом формування організаційного механізму, ключовими компонентами є: економічна політики держави, аграрний сектор та концепція сталого розвитку. Другий блок містить елементи, котрі виступають оціночними характеристиками практичної імплементації та повинні висвітлювати результативність функціонування наступних складових: економічної, соціальної та екологічної.

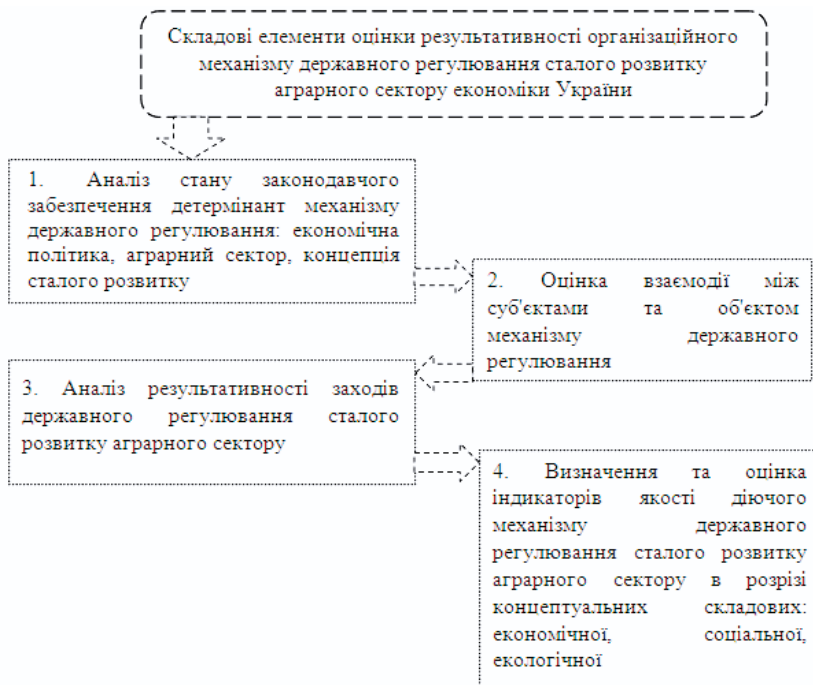
Окреслена багатокомпонентна структура посилює вимоги щодо проведення оцінки результативності діючого організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України та передбачає необхідність обґрунтування методичного підходу, котрий враховує наявність низки різновекторних комплексних складників. Аналіз державної політики регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України дозволив обґрунтувати організаційний механізм та визначити всі складові відповідно до діючих рекомендацій щодо його формування (рис. 1).

Представлений на рис. 1 організаційний механізм характеризується наявністю структури, комплексу взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів, переліку завдань, практична реалізація яких, забезпечить досягнення загальної цілі. Враховуючи багатовекторність та комплексність елементів організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України та його цільову спрямованість, обґрунтовано етапи та складові елементи проведення оцінки його результативності, котрі представлено на рис. 2.



**Рис.1.** Організаційний механізм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України\*

\*авторська розробка відповідно до [1-11]

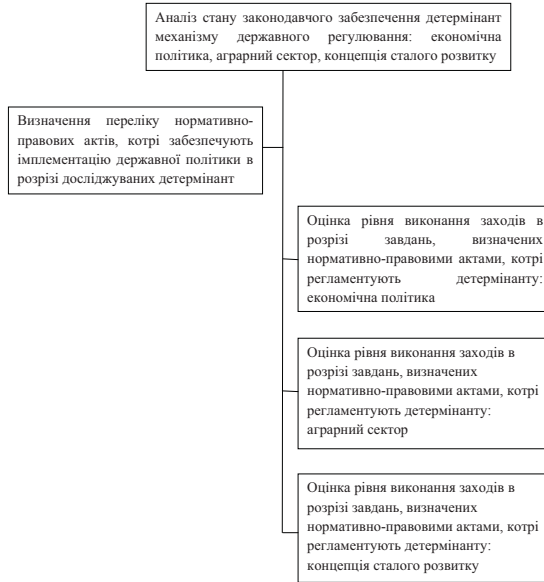


**Рис. 2.** Схема проведення оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України\*  
\*авторська розробка

Наведена на рис. 2 схематична інтерпретація структури проведення оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України визначена у відповідності до двох функціональних блоків, представлених на рис. 1.

Перший блок характеризується такими складниками, як: аналіз стану законодавчого забезпечення детермінант механізму державного регулювання: економічна політика, аграрний сектор, концепція сталого розвитку; оцінка взаємодії між суб'єктами та об'єктом механізму державного регулювання; аналіз результативності заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору. Базою проведення оцінки в розрізі даних показників виступають

нормативно-правові акти, котрі забезпечують реалізацію державної політики за досліджуваними напрямками. Проведення аналізу за першим показником передбачає реалізацію завдань, представлених на рис. 3.

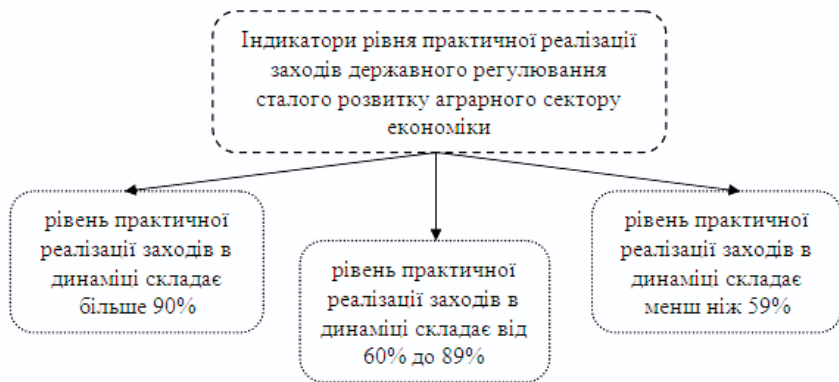


**Рис. 3.** Схема проведення аналізу стану законодавчого забезпечення детермінант механізму державного регулювання: економічна політика, аграрний сектор, концепція сталого розвитку\*

\*авторська розробка

В рамках проведення аналізу за даним напрямком запропоновано використати бальну оцінку від 1 до 5, котра дозволить визначити факт відповідності обґрунтованих заходів ключовим завданням розвитку. Зауважимо, що саме бальна оцінка розширює напрями проведення аналізу в частині визначення рівня результативності виконання. Крім того даний інструментарій може бути використаний й при проведенні оцінки взаємодії суб'єктів та об'єкту механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки, що відповідно дозволить оцінити результативність реалізації управлінської функції. Оцінка результативності організаційного

механізму в розрізі третього складника дозволяє визначити рівень практичної реалізації заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки, у відповідності до значень, представлених на рис. 4 .



**Рис. 4.** Індикатори оцінки рівня практичної реалізації заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки\*  
\*авторська розробка

Отже, перші три складники обґрунтованої структури оцінки результативності організаційного механізму дозволяють провести аналіз діючого законодавчого забезпечення, визначити стан взаємодії між суб'єктами та об'єктом державного регулювання та оцінити рівень практичної імплементації визначених законодавством заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

Аналіз четвертого показника, котрий дозволяє оцінити складник другого блоку, передбачає визначення індикаторів якості діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної та проведення їх оцінки. Аналіз даного блоку є більш складним адже передбачає вирішення багатофункціональної задачі та інтерпретації якісних показників в кількісний вимір. В якості методичного інструментарію проведення оцінки даного показника обґрунтовано використання методу аналізу ієрархій, ко-

трий дозволяє порівняти можливі альтернативи в розрізі кожного оціночного критерію. Також до формування вихідної інформації для оцінки можуть долучатись експерти, котрі представляють центральні органи влади, органи місцевого самоврядування або суб'єкти господарювання аграрного сектору. Визначення ваг критеріїв та альтернатив дозволяє обґрунтувати переваги того чи іншого критерію в порівнянні з іншими складовими, й відповідно забезпечити вибір певного управлінського рішення.

Однак слід зазначити, що при визначенні кожної групи оціночних індикаторів необхідно враховувати виконання концептуальних складових забезпечення сталого розвитку аграрного сектору, а саме: економічну, соціальну, екологічну. Для обґрунтування можливих варіантів співвідношень, при відборі оціночних індикаторів запропоновано наступні варіанти:

- висока відповідність, що характеризує співставність обраного індикатору концептуальній складовій: економічній, соціальній, екологічній на 90 %;
- достатня відповідність, що характеризує співставність обраного індикатору концептуальній складовій: економічній, соціальній, екологічній в межах 70 %- 90 %.

Також запропоновано сформувані найбільш важливі критерії, котрі можуть бути визначені, як базові, при відборі оціночних індикаторів виконання концептуальних складових. Основними критеріями для оцінки вищенаведених співвідношень є:

- індикатор відноситься до ключових цільових показників, обґрунтованих в Стратегії сталого розвитку України на період до 2030 року (A);
- індикатор має кількісний вимір (B);
- наявність даних про динаміку індикатора в досліджуваній сфері (C);
- можливість комбінування з іншими індикаторами (D).

Для коректного визначення ступеню важливості критеріїв по відношенню один до одного та переваг першого або другого результату в розрізі критеріїв необхідно залучення експертів. Враховуючи наявність багатокритеріальної проблеми, для визначення резуль-

тативного показника запропоновано використання методу аналізу ієрархій, котрий можливо імплементувати, шляхом виконання наступних етапів:

1. Структуризація задачі у вигляді ієрархічної структури з декількома рівнями: цілі – критерії – альтернативи.
2. Парне порівняння елементів кожного рівня, у відповідності з їх кількісною оцінкою.
3. Розрахунок коефіцієнтів важливості для кожного рівня .
4. Визначення кращого варіанту за всіма критеріями.

Враховуючи можливості трирівневого структурування багато-критеріальної задачі, на першому рівні визначається мета вирішення задачі. В нашому випадку, метою є відбір оціночних індикаторів виконання концептуальних складових (економічної, соціальної, екологічної) механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

Другий рівень складають критерії вибору (індикатор відноситься до ключових цільових показників, обґрунтованих в Стратегії сталого розвитку України на період до 2030 року (A); індикатор має кількісний вимір (B); наявність даних про динаміку індикатора в досліджуваній сфері (C); можливість комбінювання з іншими індикаторами (D).

Третій рівень характеризується наступними альтернативами: висока відповідність, що характеризує співставність обраного індикатору концептуальній складовій: економічній, соціальної, екологічній на 90 %; достатня відповідність, що характеризує співставність обраного індикатору концептуальній складовій: економічній, соціальної, екологічній в межах 70 % – 90 %.

Використання даного інструментарію дозволить розширити можливості оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України в розрізі інтерпретації якісних характеристик в кількісний вимір та визначення критеріїв, що мають найбільший вплив.

Проведення оцінки в розрізі кожного складника, представленого на рис. 2, у підсумку, дозволить розрахувати загальний індекс



результативності функціонування організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України ( $I_{sr}$ ). При цьому,  $I_{sr1}$  – частковий індекс, що характеризує стан законодавчого забезпечення детермінант механізму державного регулювання: економічна політика, аграрний сектор, концепція сталого розвитку;  $I_{sr2}$  – частковий індекс, що характеризує рівень взаємодії між суб'єктами та об'єктом механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору;  $I_{sr3}$  – частковий індекс, що характеризує рівень практичної реалізації заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору;  $I_{sr4}$  – частковий індекс, що характеризує якість діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної.

В якості методичного інструментарію, при визначенні загального індексу результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України  $I_{sr}$  використано метод розрахунку середнього арифметичного, де отримані результати за всіма частковими індексами додаються, а потім діляться на кількість складових. Однак для проведення розрахунку загального індексу  $I_{sr}$  необхідно визначити вагомість кожного структурного елемента та його ймовірнісні обмеження (таблиця 1).

Враховуючи важливість кожного структурного елемента в загальній оцінці результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України, обґрунтовано надати кожному частковому індексу рівноважне значення ваги на рівні 0,25, що дозволить забезпечити виконання умови: сума вагомості всіх часткових індексів дорівнює 1,0. Кількісні оцінки досліджуваних індексів обґрунтовано в розрізі чотирьох варіаційних інтервалів: низький, середній, достатній, високий. Даний розподіл є узагальненим для всіх часткових індексів.

Таблиця 1

**Оціночні характеристики розрахунку часткових  
індексів результативності організаційного механізму  
державного регулювання сталого розвитку економіки України**

Назва та характеристика частково індексу	Ваго- мість індексу, w	Кількісні оцінки показника (Q) та його варіаційний інтервал			
		Низ- ка	Серед- ня	Достат- ня	Висока
$I_{sr1}$ – частковий індекс, що характеризує стан законодавчого забезпечення детермінант механізму державного регулювання: економічна політика, аграрний сектор, концепція сталого розвитку	0-1	0-0,25	0,26- 0,50	0,51- 0,75	0,76- 1,00
$I_{sr2}$ – частковий індекс, що характеризує рівень взаємодії між суб'єктами та об'єктом механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору	0-1				
$I_{sr3}$ – частковий індекс, що характеризує рівень практичної реалізації заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки	0-1				
$I_{sr4}$ – частковий індекс, що характеризує якість діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної	0-1				
$\Sigma$	1,0				

*\*авторська розробка*

Використовуючи умови переведення якісних характеристик в кількісний вимір (таблиця 1), визначено формулу розрахунку загального індексу оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України ( $I_{sr}$ ):

$$I_{sr} = \frac{I_{sr1} + I_{sr2} + I_{sr3} + I_{sr4}}{4}, \quad (1)$$

де,  $I_{sr}$  - загальний індекс оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України;

$$I_{sr1} = Q_1 \times w_1, \quad (2)$$

де,  $Q_1$  - кількісна оцінка часткового індексу  $I_{sr1}$ ,  
 $w_1$  - вагомість часткового індексу  $I_{sr1}$

$$I_{sr2} = Q_2 \times w_2, \quad (3)$$

де,  $Q_2$  - кількісна оцінка часткового індексу  $I_{sr2}$ ,  
 $w_2$  - вагомість часткового індексу  $I_{sr2}$

$$I_{sr3} = Q_3 \times w_3, \quad (4)$$

де,  $Q_3$  - кількісна оцінка часткового індексу  $I_{sr3}$ ,  
 $w_3$  - вагомість часткового індексу  $I_{sr3}$

$$I_{sr4} = Q_4 \times w_4, \quad (5)$$

де,  $Q_4$  - кількісна оцінка часткового індексу  $I_{sr4}$ ,  
 $w_4$  - вагомість часткового індексу  $I_{sr4}$

Для визначення шкали оцінок результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України обґрунтовано можливий розподіл показника  $I_{sr}$  на три групи, котрі представлені в табл. 2.

Таблиця 2

**Шкала оцінок результативності організаційного механізму  
державного регулювання сталого розвитку  
економіки України,  $I_{sr}$**

Група	Розрахункове значення загального індексу результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України, $I_{sr}$	Ключові характеристики організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку економіки України
I дина- мічна	0,90-1,00	Реалізація завдань і цілей організаційного механізму максимально обґрунтована нормативно-правовими актами; наявний тісний зв'язок і чітка регламентація взаємодії між суб'єктами та об'єктом; рівень практичної реалізації заходів в динаміці складає більше 90%; індикатори якості характеризуються виконанням в розрізі всіх концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної
II функці- ональна	0,71 - 0,89	Реалізація завдань і цілей організаційного механізму максимально обґрунтована нормативно-правовими актами; відсутня чітка регламентація взаємодії між суб'єктами та об'єктом; рівень практичної реалізації заходів в динаміці складає від 60% до 89%; індикатори якості характеризуються виконанням в розрізі двох концептуальних складових: економічної та соціальної

продовження таблиці 2

III спро- можна	0,01- 0,70	Реалізація завдань і цілей організаційного механізму не в повному обсязі обґрунтована нормативно-правовими актами; відсутня чітка регламентація взаємодії між суб'єктами та об'єктом; рівень практичної реалізації заходів в динаміці складає менш ніж 59%; індикатори якості характеризуються виконанням в розрізі двох концептуальних складових: економічної та соціальної
-----------------------	------------	--

*\*авторська розробка*

Відповідно до розробленої шкали (рис. 2), визначено три рівні результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України, I<sub>sr</sub>: динамічний, функціональний та спроможний. Кожен з наведених рівнів результативності обґрунтовано, виходячи з досліджених ключових характеристик: стану законодавчого забезпечення детермінант механізму державного регулювання: економічна політика, аграрний сектор, концепція сталого розвитку; рівня взаємодії між суб'єктами та об'єктом механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору; рівня практичної реалізації заходів державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору; якості діючого механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної.

Висновки. Трансформаційні процеси, діючі, як у внутрішньому середовищі країни, так і в її зовнішньому оточенні, накладають відбиток на функціонування системи державного регулювання. Даний процес обумовлює необхідність адаптації до змін й, відповідно, може бути забезпечений за умови швидкого реагування на виклики. Саме організаційний механізм державного регулювання

сталого розвитку аграрного сектору є найбільш вразливим, адже виступає базисом діючих взаємозв'язків та взаємозалежностей. Зміни у правовому полі впливають, як на відносини між суб'єктами та об'єктом впливу, так і на форми реалізації фінансово-економічного механізму, що, в свою чергу, призводить до змін загальної структури та потребує проведення оцінки дієвості всіх структурних елементів. Обґрунтованій методичний підхід до оцінки результативності організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України носить комплексний характер, безпосередньо формується за умови проведення оцінки нормативно-правового механізму (перші три показники) та фінансово-економічного механізму (четвертий показник). Аналіз нормативно-правового забезпечення в розрізі трьох напрямів, котрі окреслені в методичному підході, дозволить більш якісно вибудовувати систему управлінської взаємодії між суб'єктами та об'єктом організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України в умовах діючої адміністративно-територіальної реформи. Крім того, розширить можливості щодо визначення методів та форм державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору, за рахунок проведення оцінки індикаторів якості діючого організаційного механізму в розрізі концептуальних складових: економічної, соціальної, екологічної. Результати оцінок в розрізі ключових складників є аналітичним базисом для визначення коло проблемних питань та обґрунтування заходів, котрі забезпечать удосконалення діючого організаційного механізму державного регулювання сталого розвитку аграрного сектору економіки України.

**Стаття надійшла до редколегії: 23.01.21**



- the evaluation of the interaction between representatives of the state regulation and object of the mechanism of the state regulation;
- the analysis of the efficiency of the measures of the state regulation of the sustainable development of the agricultural sector;
- the identifying and evaluation of the quality indicators of the current organizational mechanism of the state regulation of the sustainable development of the agricultural sector in terms of conceptual components: economic, social, ecological.

The key advantages of this methodical approach are: the complexity and the multilevel structure of estimation which includes basis elements from regulatory-legal mechanism and financial-economic mechanism. The results of estimations each components are analytical basis of the determining the range of problematic issues and justification of measures for their decision. This information will give opportunity to improvement of the current organizational mechanism of the state regulation of the sustainable development of the agricultural sector of the economy of Ukraine.

**Keywords:** the organizational mechanism of the state regulation, the sustainable development, the agricultural sector, the economic policy, the methodical approach, the efficiency.

**Received: 23.01.21**

## References

1. Biletska, N.V. (2014). Teoretyko-metodolihichni aspekty derzhavnoho rehuliuвання ahrarnoho sektoru ekonomiky [Theoretical and methodological aspects of state regulation of the agricultural sector of the Ukrainian economy]. *Ukrainy Rehionalna biznes-ekonomika ta upravlinnia – Regional business economics and management*, 2, (pp. 26-37) [in Ukrainian].
2. Dukov, D.F. (2016). Struktura mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia ta metodychnyi pidkhid do yii formuvannya [The structure of mechanisms of public administration and methodical approach to its formation]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 1-2(1), (pp. 229-236) [in Ukrainian].



3. Fedorchak, O.V. (2008). Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of public administration mechanisms]. *Democratic governance – Demokratyчне vriaduvannia*, 1. Retrieved from [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf). [in Ukrainian].

4. Kyzym, M.O. & Khaustova V.Ie. & Kramarev H.V. (2017). *Orhanizatsiinyi mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання restrukturyzatsii promyslovosti* [Organizational mechanism of state regulation of industrial restructuring]. Proceedings from Mizhnarodnoi naukoivo-praktychnoi konferentsii «Konkurentospromozhnist ta innovatsii: problemy nauky ta praktyky», (pp. 20-27). Kharkiv: FOP Liburkina L. M. [in Ukrainian].

5. Latinin, M.A. (n.d.). Teoretichni pidhodi shodo viznachennya mehanizmu derzhavnogo reguluvannya rozvitku agrarnogo sektora ekonomiki Ukraini [Theoretical approaches to determine the mechanism of regulation of the agricultural sector Ukraine]. *Haluzeve upravlinnia – Sectoral management*. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/galuz/05lmaseu.pdf> [in Ukrainian].

6. Melnyk, V. (2019). Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rynku silskohospodarskoi produktsii v Ukraini [Features of state regulation of the market of agricultural products in Ukraine]. *Visnyk Ternopil'skoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu – Bulletin of Ternopil National Economic University*, 2, (pp. 36-46) [in Ukrainian].

7. Skoryk, M.O. (2017). Evoliutsiia ta sutnist derzhavnoho rehuliuвання aharnoho sektora ekonomiky [Evolution and essence of state regulation of the agricultural sector of the economy]. *Naukovyi visnyk Kherson'skoho derzhavnoho universytetu. Ser.: Ekonomichni nauky – Scientific Bulletin of Kherson State University. Ser.: Economic sciences*, 25(1), (pp. 12-16) [in Ukrainian].

8. Suvorov, V.P. (2015). Modernizatsiia orhanizatsiino-administratyvnoho mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання zemelnykh vidnosyn pry planuvanni ta zabudovi terytorii [Modernization of the organizational and administrative mechanism of state regulation of land relations in the planning and development of territories]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1, (pp.196-204) [in Ukrainian].

9. Svystun, L. & Popova, Y. & Shtepenko, K. (2020). Derzhavne rehuliuвання aharnoho sektora ekonomiky v konteksti zabezpechennia zavdan staloho rozvytku [State regulation of the agricultural sector in the context of ensuring sustainable development]. *Efektivna ekonomika – Effective economy*, 11. Retrieved from <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=8371> [in Ukrainian].

10. Tarnavska, O.B. (2017). Problemni aspekty derzhavnoho rehuliuвання ahropromyslovoho sektora [Problematic aspects of state regulation of the agro-industrial sector]. *Molodyi vchenyi – A young scientist*, 6, (pp. 506-510) [in Ukrainian].

11. Uzhva, A.M. (2015). Ekonomichniy mekhanizm derzhavnoho rehuliuвання funktsionuvannya rehionalnykh ahropromyslovykh kompleksiv [Economic mechanism of government regulation of functioning of regional agroindustrial complex]. *State and regions. Ser. Public administration – Derzhava ta rehiony. Ser. Derzh. upr.*, 3, (pp. 42-46) [in Ukrainian].

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

**Латинін Микола Анатолійович:** Харківський регіональний інститут Національної академії державного управління при Президентові України: пр. Московський, 75, м. Харків, 61001, Україна.

**Nikolay Latinin:** Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine: 75 Moskovsky prospekt, Kharkiv, 61001, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-7917-4518**

**E-mail: m.a.latynin@gmail.com**

**Харченко Тетяна Олександрівна:** Харківський регіональний інститут Національної академії державного управління при Президентові України: пр. Московський, 75, м. Харків, 61001, Україна.

**Tetyana Kharchenko:** Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine: 75 Moskovsky prospekt, Kharkiv, 61001, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-3446-6533**

**E-mail: tetyana\_22\_82@ukr.net**

---

---

Підписано до друку 12.03.2021 р.  
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 19,18.  
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 03.05.2018