МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ: НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК

ЕЛЕКТРОННИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (5)

ЧЕРНІГІВ 2018

УДК 35(086)
ББК 67.401
П88

Друкується за рішенням вченої ради Чернігівського національного технологічного університету (протокол № 6 від 31.05.2018).

Фахова реєстрація: включений до переліку електронних наукових фахових видань України з державного управління (наказ МОН України від 11.07.2017 №996).

П 88 Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток: електронний науковий журнал / Чернігівський національний технологічний університет. – Чернігів: ЧНТУ, 2018. – № 1 (5). – 87 с.

У цьому випуску електронного наукового журналу «Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток» вміщенно статті, присвячені теоретичним проблемам та прикладним аспектам механізмів державного управління, електронного врядування, децентралізації державної влади.

Видання буде корисним для науковців, аспірантів, магістрантів та студентів вищих навчальних закладів.

УДК 35(086)
ББК 67.401

Головний редактор:
Бутко М.П., доктор економічних наук, професор.

Заступники головного редактора:
Олійченко І.М., доктор наук з державного управління, професор;
Оліфіренко Л.Д., доктор наук з державного управління, доцент.

Члени редакційної колегії:
Вдовенко С.М., доктор наук з державного управління, професор;
Руденко О.М., доктор наук з державного управління, професор;
Пепа Т.В., доктор економічних наук, професор;
Удовиченко В.П., доктор економічних наук, професор;
Царенко О. В., доктор наук з державного управління, доцент;
Юрченко Ю.Д., кандидат наук з державного управління, доцент;
Дітковська М.Ю., кандидат наук з державного управління, доцент;

© Чернігівський національний
технологічний університет, 2018

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
CHERNIHIV NATIONAL UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

PUBLIC ADMINISTRATION: RESEARCH AND DEVELOPMENT

ELECTRONIC SCIENTIFIC JOURNAL

ISSUE № 1 (5)

CHERNIHIV 2017

UDC 35(086)
LBC 67.401

Published by the decision of the Academic Council of the Chernihiv National University of Technology (protocol № 6 dated 31.05.2018).

Professional registration: included in the list of electronic scientific professional editions of Ukraine on public administration (Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine of 11.07.2017 №996).

Public administration, research and development, electronic scientific Journal / Chernihiv National University of Technology. - Chernihiv: Chernihiv National University of Technology, 2018. - № 1 (5). – 87 p.

The articles on theoretical problems and the applied aspects of the mechanisms of governance, e-government, decentralization of state power have been published in this issue of the electronic scientific journal "Public administration, research and development".

The publication will be useful for researchers, graduate students, undergraduates and high school students.

UDC 35(086)
LBC 67.401

Chief Editor:
Butko M.P., Doctor of Economics, Professor.

Deputy Editors in Chief:
Oliychenko I.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Olifirenko L.D., Doctor of Public Administration, Associate Professor.

Members of the Editorial Board:
Vdovenko S.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Rudenko O.M., Doctor of Public Administration, Professor;
Pepa T.V., Doctor of Economics, Professor;
Udovychenko V.P., Doctor of Economics, Professor;
Tsarenko O.V., Doctor of Public Administration, Associate Professor;
Yurchenko. Yu.D., PhD in Public Administration, Associate Professor;
Ditkovska M.Yu., PhD in Public Administration, Associate Professor;

© Chernihiv National University
of Technology, 2018

ЗМІСТ

Бутко М.П. Інституціональне ядро функціонування регіонального економічного простору в умовах децентралізованого управління: європейський досвід та уроки для України ……..……... 7

Олійченко І.М. Підвищення рівня соціального захисту осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи…….…… 12

Оліфіренко Л.Д., Коваль К.П. Удосконалення нормативно-правового механізму надання послуг соціального захисту в Україні…….……... 21

Повна С.В., Сікач Н.М., Ігнетенков О.Л. Публічне управління модернізацією системи громадського транспорту міста…….……..…….. 31

Іванишин В.А., Жебчук Д.В. Земельні відносини і землеустрій в Алжирі в колоніальний період і після завоювання незалежності…….……... 53

Харченко Ю.П. Теоретичні аспекти децентралізації владних повноважень……. 67

Олифіренко Ю.І. Соціальне сирітство - індикатор соціальної безпеки……. 75

Юрченко Ю.Д. Легалізація зайнятості населення та заробітної плати, погашення заборгованості з платежів до Пенсійного фонду України та зі сплати єдиного внеску…… 83

CONTENT

Butko M. Institutional nucleus of regional economic space functioning in decentralized management conditions: european experience and lessons for Ukraine…… 7

Oliychenko I. Enhancing the level of social protection of individuals affected by the Chernobyl accident ……..……..... 12

Olifirenko L., Koval K. Improving of the normative and legal mechanism of providing social protection services in Ukraine…..…….……... 21

Ditkovska M. Improving the system of social protection of persons who require support from the state…….. ……...…… 31

Povna S., Sikach N., Ignatenkov O. Public administration of modernization of the city public transport system…… 39

Ivanyshyn V., Zhebchuk D. Land relations and land management in Algeria during the colonial period and after the conquest of independence..... 53

Kharchenko Yu. Theoretical aspects of decentralization of authentic authorities……..…….. 67

Olyfirenko Yu. New educational standards as a basis for higher education reform……. 75

Yurchenko Yurii Legalization of population employment and salaries, debt service payment to the pension fund of Ukraine and single contribution….……...…….. 83

УДК 332.13:35.072.1(4+477)

М.П.Бутко, д-р екон. наук, професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ ЯДРО ФУНКЦІОНУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОГО УПРАВЛІННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Н.П.Бутко, д-р экон. наук, профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ЯДРО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ

N.P.Butko, Doctor of Economics, Professor
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

INSTITUTIONAL NUCLEUS OF REGIONAL ECONOMIC SPACE FUNCTIONING IN DECENTRALIZED MANAGEMENT CONDITIONS: EUROPEAN EXPERIENCE AND LESSONS FOR UKRAINE

У статті доведено, що на нинішньому етапі державотворення, який характеризується трансформаціями в усіх сферах життя України, питання оптимізації вітчизняної системи місцевого самоврядування набуває першочергового значення. Обґрунтовано, що реформи, які проводяться в Україні, не повинні бути декларативними чи формальними. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати для просторового розвитку.

Ключові слова: *інституційне середовище, децентралізація, місцеве самоврядування, інститут префектів, інститут народовладдя.*

В статье доказано, что на нынешнем этапе государства, который характеризуется трансформациями во всех сферах жизни Украины, вопросы оптимизации отечественной системы местного самоуправления приобретает первостепенное значение. Обосновано, что реформы, которые проводятся в Украине, должны быть декларативными или формальными. Внесение изменений в законодательство с целью трансформации правового статуса государственных институтов должны носить конкретный характер и вносить новые качественные, содержательно нагруженные и видимые результаты для пространственного развития.

Ключевые слова*: институциональная среда, децентрализация, местное самоуправление, институт префектов, институт народовластия.*

It is proved in the article that at the present stage of state formation, which is characterized by transformations in all spheres of life of Ukraine, the question of optimization of the domestic system of local self-government is of paramount importance. It is substantiated that reforms carried out in Ukraine should not be declarative or formal. Changes to the legislation in order to transform the legal status of state institutions should be specific and bring new qualitative, meaning-loaded and visible results for spatial development.

Key words*: institutional environment, decentralization, local self-government, institute of prefects, institute of democracy.*

Постановка проблеми. На нинішньому етапі державотворення, який характеризується трансформаціями в усіх сферах життя України, питання оптимізації вітчизняної системи місцевого самоврядування набуває першочергового значення. Виключно місцеве самоврядування стає неодмінною умовою утвердження України як економічно високорозвиненої, соціальноорієнтованої за своєю суттю, екологічно безпечної та демократичної держави, для якої характерні стабільні процеси інноваційного розвитку, масштабне суспільне оновлення з орієнтацією на європейські стандарти, закріплення

позитивних зрушень у сфері рівня і якості життя населення. Досвід високорозвинених країн, які здійснили глибокі перетворення, свідчить, що успіх трансформаційних процесів можливий лише тоді, коли реформи та їх результати відповідають інтересам і сподіванням соціуму, а тому отримують достатню суспільну підтримку.

Генеза становлення місцевого самоврядування у сучасному світі свідчить про те, що їх вплив у різних державах відображає рівень демократизму пануючого у них суспільного ладу. Ці органи влади виникли і розвивалися як пряма протилежність абсолютної влади центру, тому досить часто виявлялися в опозиції до центральних владних інститутів, а взаємовідносини між ними характеризуються відвертим протистоянням у вирішенні важливих сторін розподілу компетентностей. Демократичний процес перетворення українського суспільства поставив перед нашою державою чимало складних завдань, серед яких особливої актуальності набуває процес реформування існуючої системи місцевого самоврядування як невід'ємного інституту народовладдя в Україні [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам впливу інституціоналізму на процеси нарощування конкурентних позицій національної економіки присвячено численні публікації вітчизняних і зарубіжних вчених серед яких О.І.Амоша, В.Д.Бакуменко, Б.В.Буркинський, А.С.Гальчинський, В.М.Геєць, В.В.Гриценко, Б.М.Данилишин, Д.І.Дзвінчук, Н.Дуглас, Д.В.Карамишев, Г.Колодко, В.В.Кулішов, В.С.Падалка, Т.В.Пепа, М.Портер, Д.Стігліц, Л.Г.Чернюк та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне науковим надбанням стосовно конкурентоспроможності вони майже не торкались регіональних господарських систем, а більше проектувались на макро- та мікрорівні.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження впливу інституційного середовища на формування регіональних конкурентних переваг в умовах децентралізації владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Реалізація Євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою економікою вимагають створення в Україні ефективної, дієздатної системи народовладдя, яка б відповідала цінностям демократичного суспільства і забезпечувала здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у становленні України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її, де людина є дійсно вищою цінністю [6].

Доцільність інституціоналізації місцевих органів виконавчої влади та ліквідації місцевих державних адміністрацій є одним з основних політико-правових питань, що уповільнює реалізацію реформи децентралізації. Серед експертного середовища, науковців та практиків розділились думки щодо її необхідності. Складна політична ситуація в Україні зумовлена анексією Криму, збройною агресією Росії на територіях Донецької та Луганської областей детермінує необхідність концентрації зусиль для відновлення територіальної цілісності держави. Тому законодавство, що посилює владу на місцях, сприймається громадськістю неоднозначно.

Реформи, що проводяться в Україні, не повинні бути декларативними чи формальними. Внесення змін до законодавства з метою трансформації правового статусу державних інституцій мають носити конкретний характер та вносити нові якісні, змістовно навантажені та видимі результати для просторового розвитку.

Ефективні дії системи місцевих органів виконавчої влади, як будь-якої іншої суспільної системи, базуються на трьох обов'язкових елементах: структурі, функціях та емерджентності як якісному індикаторі відповідності структур покладених на них функцій. Забезпечення гармонізації цих елементів має здійснюватися соціумом через процеси

інституціоналізації. При цьому під інституціоналізацією розуміємо процес закріплення норм і правил поведінки у формальних і неформальних інститутах і інституціях, які стимулюють інтелектуально-інноваційний розвиток людини, громади, нації чи в іншому вимірі — регіону, держави, де дії місцевої влади мають бути співзвучними стратегії загальнодержавного поступу до цивілізаційних здобутків [1].

Єжи Стемпень, один із авторів польської реформи самоврядування, зауважує: «Війна за децентралізацію важливіша від війни на сході. Саме від результатів цієї війни залежить те, чи Україна позбудеться візантійщини, тобто централізованої системи влади, яка гальмує цивілізаційний розвиток суспільства. Можливо, українцям здається, що перш ніж робити таку докорінну реформу, як передача влади з центру на місця, потрібно, щоб із Заходу до них прийшли інвестиції, великі гроші. Але ж якщо не буде самоврядування, то ці гроші пропадуть. Сьогодні у Європі кажуть, що Польща зуміла ефективно використати гроші, які вона одержала з європейських фондів. Але чому полякам це вдалося? Бо ми маємо добре організоване самоврядування» [3].

Аналізуючи сутність проекту Закону України «Про префектів» [8] та діючими повноваженнями місцевих державних адміністрацій слід зазначити, що вони мають як і схожі завдання, так і принципово різні.

Наприклад, згідно з проектом Закону базовою функцією префекта є наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України, діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на регіональному рівні. Натомість місцеві державні адміністрації здійснюють державний контроль за визначиними сферами, а не за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Окрім того, одним із основних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення комплексного просторового розвитку, законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян тощо.

Також одним із напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій, якого позбавлений префект, є підготовка, забезпечення, виконання та звітування про виконання відповідних бюджетів і програм. Префект і навіть виконавчі органи місцевого самоврядування не наділені повноваженнями у сфері бюджету та фінансів, що обумовлено принципами бюджетної децентралізації.

Якщо розглядати завдання у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування, то префекти разом з місцевим самоврядуванням має лише наглядовий і консультативний характер. Тоді як місцеві державні адміністрації тісно взаємодіють з органами місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм повноважень, розглядають та враховують у своїй діяльності їх пропозиції.

Аналогічно розмежовуються повноваження і в частині виконання регіональних програм. Відповідно до законопроекту префект на відповідній території має забезпечувати виконання державних програм, тоді як згідно з Законом України місцеві державні адміністрації розробляють [7], подають на затвердження ради, організовують виконання і несуть відповідальність за реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а у місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку.

Торкаючись європейського досвіду діяльності та законодавчих рамок інституту префектів, слід зазначити, що їх функції поділяються на три категорії [3]:

1) загальне управління, у тому числі повноваження щодо місцевих органів центральних державних відомств;

2) нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;

3) безпека та захист населення.

Децентралізація вплинула на функції у сфері загального управління, особливо в країнах, які створили регіональні автономії, де префекти мають тільки залишкові функції в сфері загального управління. Наглядова функція також була звужена або зосереджена на меншій кількості ключових питань. Але у всіх країнах функції безпеки залишаються основними завданнями префектів.

На нашу думку, за аналогією з провідними європейськими країнами, зокрема Францією, Італією, Іспанією та іншими, в Україні префект має бути представником територіального відділення центрального уряду, а не уповноваженою особою Президента. Периферійна адміністрація центрального уряду, передусім має забезпечувати комплексний розвиток регіону у співпраці з регіональними та місцевими органами самоврядування.

Стандартна організація діяльності місцевих органів влади, на наш погляд, має бути наступною. До функціональних сфер повинні належати: 1) громадський порядок і громадська безпека; 2) місцеве самоврядування; 3) адміністративні послуги та санкції; 4) цивільні права та свободи; 5) цивільний захист. До сфер підтримки мають входити: 1) комплексний розвиток території; 2) інвестиційна привабливість; 3) ефективне використання наявного потенціалу продуктивних сил; 4) інфраструктурне облаштування регіону на модернізаційно-реконструктивних засадах; 5) раціональне природокуристування та захист екосистем від забруднення.

Із посиленням просторової автономії, у Конституції та спеціальних рамкових законах мають бути чітко розмежовані компетенції органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування без всіляких делегувань владних повноважень.

Узагальнення досвіду різних європейських країн дозволяє зробити висновок, що найбільш сучасна організація державного управління передбачає територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств, очолювані, як правило, високим представником Держави, наділеним загальними функціями управління.

Політика децентралізації передбачає передачу послуг і персоналу від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. Як наслідок, територіальні офіси/підрозділи центральних державних відомств втрачають операційні функції та легше інтегруються в управління територіального представника центрального уряду.

Префект у європейських країнах не є політичним призначенцем, але є кар'єрним державним службовцем високого рангу. Це є гарантією як для центрального уряду і громадян, так і для місцевих виборних посадовців. Це інститут, який для громадян може представляти нейтралітет і сталість держави, допомагає зміцнити довіру до неї з боку соціуму та уникати сепаратистських настроїв у окремих територіальних одиниць субнаціонального рівня.

Висновки і пропозиції. Узагальнюючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що для організації ефективного нагляду та контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в Україні слід чітко окреслити перелік державних органів, які мають право здійснювати контрольні та наглядові функції у сфері місцевого самоврядування, чітко розмежувати повноваження між суб'єктами контрольної діяльності, запровадити єдині принципи та методи реалізації політики просторового розвитку на регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел

1. Вовканич С. Префекти як суспільна новація державотворення в Україні. Народознавчі зошити. 2016. № 4 (130). С. 755–767.

2. Ворона П. В., Дрогомирецька М. І. Запровадження префектур як необхідна умова реформи місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2015. № 2. С. 1–13.

3. Звіт щодо європейської практики та законодавчих рамок інституту префектів, порядку місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/ЗВІТ-РЄ_Щодо-Європейської-практики-та-законодавчих-рамок-інституту-префектів_CELGR-LEX-2_2015_.pdf.

4. Касяненко Є. В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 6. С. 20–23.

5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

6. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 176–182.

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

8. Проект Закону України «Про префектів». URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf.

References

1. Vovkanych S. Prefekty yak suspilna novatsiia derzhavotvorennia v Ukraini. Narodoznavchi zoshyty. 2016. № 4 (130). S. 755–767.

2. Vorona P. V., Drohomyretska M. I. Zaprovadzhennia prefektur yak neobkhidna umova reformy mistsevoho samovriaduvannia. Derzhavne budivnytstvo. 2015. № 2. S. 1–13.

3. Zvit shchodo yevropeiskoi praktyky ta zakonodavchykh ramok instytutu prefektiv, poriadku mistsevoho samovriaduvannia v umovakh nadzvychainoho stanu. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/ZVIT-RIe_Shchodo-Yevropeiskoi-praktyky-ta-zakonodavchykh-ramok-instytutu-prefektiv_CELGR-LEX-2_2015_.pdf.

4. Kasianenko Ye. V. Teoretyko-pravova kharakterystyka transformatsii statusu mistsevykh derzhavnykh administratsii v umovakh detsentralizatsii vlady. Porivnialno-analitychne pravo. 2017. № 6. S. 20–23.

5. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr.

6. Manzia M. Shliakhy reformuvannia systemy mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy v umovakh transformatsiinykh zmin v Ukraini. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 2016. Vyp. 2 (29). S. 176–182.

7. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 9 kvitnia 1999 roku № 586-XIV. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14.

8. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro prefektiv». URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf.

Бутко Микола Петрович, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Бутко Николай Петрович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г.. Чернигов, 14027, Украина).

Butko Nikolay, Doctor of Economics, professor, head of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

UDC 351.354:303.094.7

Igor Oliychenko, Doctor of Public Administration, professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

ENHANCING THE LEVEL OF SOCIAL PROTECTION OF INDIVIDUALS AFFECTED BY THE CHERNOBYL ACCIDENT

І.М. Олійченко, д.держ.упр., професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ, ПОСТРАЖДАЛИХ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

И.М. Олейченко, д-р наук по гос. упр., профессор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, ПОСТРАДАВШИХ ВСЛЕДСТВИЕ ЧЕРНОБЫЛЬСКОЙ КАТАСТРОФЫ

The article deals with the study of the functioning and development of the system of social protection of the victims of the Chornobyl catastrophe. The system of social protection of the victims of technogenic accidents as a component of social policy is explored; legal regulation of social protection of those affected by the accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant have been researched. The system of social and economic protection that implemented to overcome the consequences of the Chernobyl disaster has been explored. The system includes the provision of medical and social assistance, creation of a safe environment for living, socio-economic and radiation-ecological rehabilitation of contaminated territories, their revival and dynamic development. An analysis of recent studies of socio-economic losses caused by emergencies in different countries of the world was carried out. It allows us to identify approaches to the creation and development of social protection systems of the population affected by emergencies and disasters. The analysis of the state of realization of social protection of victims of the Chernobyl nuclear power plant accident in Ukraine was carried out. The functioning of the bodies of state administration responsible for social protection of the population at the regional level is investigated. The ways of improvement of the system of social protection of people who suffered as a result of the Chornobyl disaster were proposed, such as: systematization of legislative acts in the field of social protection of citizens; creation of a single coordinating state body in the sphere of implementation of the state policy on social protection of citizens; creation of proper conditions for the participants of the consequences of the Chernobyl disaster, in particular for improving social and domestic services, providing adequate social support and material assistance; extension of the tasks of the State Register of Ukraine to people affected by the Chernobyl disaster. The directions of social policy are identified, an important component of which is the reform of the structural mechanisms of the system of social security of a person.

Key words: *social protection, public consultations, social assistance, social organizations, social benefits, territorial communities, social support, program-target approach, social standards.*

В статті проведено дослідження функціонування та розвитку системи соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Досліджено систему соціального захисту постраждалих від техногенних аварій як складову соціальної політик; правове регулювання соціального захисту постраждалих від аварії на Чорнобильській атомній електростанції. Досліджено систему заходів соціального та економічного захисту запроваджену для подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, в тому числі надання медичної і соціальної допомоги, створення безпечного середовища для проживання, здійснення соціально - економічної та радіаційно-екологічної реабілітації забруднених територій, їх відродження та динамічний розвиток. Проведено аналіз останніх досліджень соціально-економічних втрат, викликаних надзвичайними ситуаціями в різних країнах світу, який дозволяє виокремити підходи до створення і розвитку систем соціального захисту населення, постраждалого внаслідок надзвичайних ситуацій та катастроф. Проведено аналіз стану реалізації соціального захисту постраждалих від аварії на Чорнобильській атомної електростанції в Україні. Досліджено функціонування органів державного управління відповідальних за соціальний захист населення на регіональному рівні. Запропоновано шляхи удосконалення системи соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, такі як: систематизація законодавчих актів у сфері соціального захисту громадян; створення єдиного координуючого державного органу у сфері реалізації державної політики щодо соціального захисту громадян; створення належних умов для учасників наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема для покращення соціальних та побутових послуг, забезпечення належної соціальної підтримки та матеріальної допомоги; розширення завдань Державного реєстру України людей, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи. Визначено напрямки соціальної політики, важливим компонентом якої є реформа структурних механізмів системи соціального забезпечення людини.

Ключові слова: *соціальний захист, консультації з громадськістю, соціальна допомога, громадські організації, соціальні виплати, територіальні громади, соціальна підтримка, програмно-цільовий підхід, соціальні стандарти.*

В статье проведено исследование функционирования и развития системы социальной защиты лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Исследована система социальной защиты пострадавших от техногенных аварий как составляющую социальной политики; правовое регулирование социальной защиты пострадавших от аварии на Чернобыльской атомной электростанции. Исследована система мер социальной и экономической защиты для преодоления последствий Чернобыльской катастрофы, в том числе оказания медицинской и социальной помощи, создание безопасной среды для проживания, осуществления социально - экономической и радиационно-экологической реабилитации загрязненных территорий, их возрождение и динамичное развитие. Проведен анализ последних исследований социально-экономических потерь, вызванных чрезвычайными ситуациями в разных странах мира, который позволяет выделить подходы к созданию и развитию систем социальной защиты населения, пострадавшего в результате чрезвычайных ситуаций и катастроф. Проведен анализ реализации социальной защиты пострадавших от аварии на Чернобыльской атомной электростанции в Украине. Исследовано функционирование органов государственного управления ответственных за социальную защиту населения на региональном уровне. Предложены пути совершенствования системы социальной защиты лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, такие как: систематизация законодательных актов в сфере социальной защиты; создание единого координирующего государственного органа в сфере реализации государственной политики по социальной защите граждан; создание условий для участников последствий Чернобыльской катастрофы, в частности для улучшения социальных и бытовых услуг; обеспечение надлежащей социальной поддержки и материальной помощи; расширение задач Государственного реестра Украины людей, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Определены направления социальной политики, важным компонентом которой является реформа структурных механизмов системы социального обеспечения человека.

Ключевые слова: *социальная защита, консультации с общественностью социальная помощь, общественные организации, социальные выплаты, территориальные общины, социальная поддержка, программно-целевой подход, социальные стандарты.*

Problem statement. In recent decades humanity has experienced a significant number of major catastrophes resulting from the introduction of new technologies and incompetent attitude towards their application. However, the Chernobyl catastrophe remains the biggest man-made catastrophe in the history of mankind. The problem of social protection of those affected by the accident at the Chernobyl AES is urgent for the Ukrainian community. For years a lot of problems remain unresolved: the degeneration of the affected territories, the increase in mortality, the morbidity of children, the high level of people with disabilities, the extremely unbalanced and inappropriate nutrition, the lack of access of the population to modern housing facilities (heating, water supply in particular, this applies to rural residents). Extremely a serious problem caused by the Chernobyl catastrophe - these are the consequences of socio-psychological and mental character, and not only for the victim's population nia, but also for the entire population of Ukraine. In the mass consciousness the dangerous formation of the victim's psychology occur, which suppresses vital activity, initiative, forms the position of passive waiting for help.

Analysis of recent research and publications. The investigate of the system of social protection were performed in researches such scientists as A. Basiluk, N. Boretska, L., D. Gallagher, B. Zaichuk, I., Kirilenko, E. Libanova, M. Liborobin, B. Nadtochiy, V. Skuratsky, M. Hansley Terence, J. Hendshel, P. Townsen, Y. Shklarsky and others However, despite the significant achievements of these authors remain poorly studied issues related to improvement the system of social protection of individuals affected by the Chernobyl accident.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. The researches of the system of social protection shows that the problem of implementing effective system of enhancing the level of social protection of individuals affected by the Chernobyl accident is investigated not enough. Therefore this problem is particularly relevant.

The objectives of the article. The purpose of the study is to analyze the current state of realization of social protection of people who are affected as a result of the Chernobyl disaster, the definition of existing problems and the formulation of ways of their solution at the present stage.

The main results of the study. Natural disasters and man-made accidents in recent years cause more and more massive damage to society, due to population growth, rising costs of potential insurance objects and their concentration in certain regions. The accident at the Chernobyl Nuclear

Power Plant has convincingly shown that nuclear power is potentially very dangerous, while ignoring this factor leads to severe consequences. The safety of existing nuclear power units must be achieved by appropriate technical and organizational measures.

The legal regulation of the social protection of those affected by the Chernobyl accident in Ukraine is determined, first of all, by the Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe", which sets out the main provisions for the implementation of the constitutional right of affected citizens as a result of the Chernobyl disaster, to protect their lives and health, and creates a unified procedure for determining the categories of zones of radiation-polluted territories, living conditions and labor activities on them, socially the protection of the injured population [6].

This Law defines the basic provisions for the implementation of the constitutional right of citizens affected by the Chernobyl disaster to protect their lives and health and establishes a unified procedure for determining the categories of zones of radioactive contaminated territories, living conditions and working conditions for them. The law is aimed at protecting the citizens affected by the Chornobyl catastrophe and solving the related medical and social problems that arose as a result of radioactive contamination of the territory.

The law defines the principles of the State policy in the field of social protection of victims of the Chernobyl disaster and the creation of living and working conditions in contaminated areas:

- The priority of life and health of people who suffered from the Chernobyl disaster, the full responsibility of the state for the creation of safe and harmful working conditions;
- Integrated healthcare, social policy and using contaminated areas, based on national programs on these issues, and taking into account other areas of economic and social policy, advances in science and the environmental protection;
- Social protection of people, full reparation for the victims of the Chornobyl catastrophe;
- The use of economic methods of improving life through the policy of preferential taxation of citizens who suffered from the Chernobyl disaster and their associations;
- Implementation of measures for professional reorientation and upgrading of the affected population;
- Ensuring coordination of activities of state bodies, institutions, organizations and associations of citizens that solve various problems of social protection of the affected population, as well as cooperation and consultation between state bodies and victims (their representatives), between all social groups in decision making social protection at the local and state levels;
- International cooperation in the fields of health care, social protection, labor protection, use of world experience in organizing work on these issues.

The boundaries of contaminated territories are established and reviewed by the Cabinet of Ministers of Ukraine on the basis of expert opinions of the National Commission on Radiation Protection of the Population of Ukraine, the Academy of Sciences of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the Ministry for Population Protection from the Consequences of the Chernobyl Disaster, the Ministry of Agriculture of Ukraine, the Environmental Protection Agency of Ukraine, the State Committee of Ukraine on Hydrometeorology on the submission of the Regional Councils and approve the Verkhovna Rada of Ukraine [10].

During the years of independence in Ukraine, developed a legal framework for dealing with the consequences of the Chernobyl disaster:

1. Resolution of the Verkhovna Rada of the Ukrainian Soviet Socialist Republic "On the Concept of Population Accommodation on the Territories of the Ukrainian SSR with Increased Levels of Radioactive Contamination as a result of the Chornobyl Catastrophe" of February 27, 1991 No. 791-XII [9].

2. Law of Ukraine "On the Legal Regime of Territory Contained by Chornobyl Disaster Consequence of Radioactive Contamination" of February 27, 1991 No. 791a-XII. [5] The amendments were introduced 16 times after the adoption of this Law. The last adoption of 14.07.2016, there is also an official interpretation of the Law in the Decision of the Constitutional Court N 24-rp / 2009 (v024p710-09) dated 06.10.2009.

3. Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Disaster" of February 28, 1991 N 796-XII. [7] Changes were introduced 47 times after the adoption of this Law. There are also three official interpretations and clarifications in the Constitutional Court Decisions.

4. Law of Ukraine "On the National Program for Overcoming the Consequences of the Chornobyl Catastrophe for 2006-2010" of March 14, 2006, No. 3522-IV [4]. The changes in this document have not been made;

5. Major government decisions: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated July 23, 1991 No. 106 "On the organization of implementation of the resolutions of the Supreme Soviet of the RSFSR on the procedure for the enactment of the laws of the Ukrainian SSR", “On the legal regime of the territory that was exposed to radioactive contamination as a result of the Chernobyl disaster " and "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe".

The list of settlements classified as radioactive contamination zones, as well as lists of settlements, residents of which receive monthly cash aid due to restrictions on the consumption of local food products, as well as those whose wages are paid at higher rates and official salaries have been approved by these Resolutions. The total number of legal acts dealing with all aspects of overcoming the consequences of the Chernobyl disaster reaches more than a thousand. At the same time, by the end of 2014, the legislative base on the Chernobyl issues on rehabilitation of the affected population and territories was aimed mainly at preserving the existing condition of the affected areas and granting benefits and compensations to the population, rather than the comprehensive overcoming of the consequences of the accident and the revival of these territories. Only the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments and Recognition as Lack of Validity, Certain Legislative Acts of Ukraine" dated 28.12.2014 No. 76-VIII eliminated an unrealizable mechanism for reviewing the boundaries of radioactive contamination and created conditions for the return of former territories of radioactive contamination to normal radiological parameters of operating conditions [3].

Faced with the problem of overcoming the consequences of the Chernobyl disaster, the state was able to develop and implement a system of measures of social and economic protection, including providing medical and social care, creating a safe environment for residence, the implementation of socio-economic and radiation-ecological rehabilitation of contaminated areas, they revival and dynamic development. Experience managing Postchernobyl situation shows significant work to overcome the consequences of the accident and the transition to normal living conditions in the territories of radioactive contamination. In a similar situation, there were other countries. For example, Japan after the earthquake of the accident at the Fukushima-1 nuclear power plant.

Consequently, the analysis of recent studies on the calculation of socio-economic losses caused by emergencies in different countries of the world, makes it possible to distinguish the following approaches of foreign states in the social protection of the population affected by emergencies and crash:

1. A payment-based approach based on a court decision as compensation for loss of life or health that has caused moral harm with an individual approach to each victim. In the countries of Western Europe and the USA the average amount of compensation for the loss of health and death of a person - about 250 thousand dollars. USA. The largest amounts per person ($ 1.85 million) were paid to the families of victims after the accident in Locker in 1988. In some cases, payments amounted to 10

million dollars US per family. The average amount of compensation paid by the state to each victim of the terrorist attacks in New York on September 11, 2001, was about $ 1.5 million. USA. The airline Air France has estimated compensation for each passenger crash on Concorde, almost 3 million German marks [1].

It should be noted that the amount of court fees depends on the amount of material and moral damage to the plaintiff or his family. In Ukraine, the legislation sets a limit on the amount of payments for moral damages. In the event of accidents at work, it amounts to 200 minimum wages (about 13 thousand USD), in the case of road traffic accidents - about 10 thousand dollars. USA. For other cases, this limit is not set at all.

2. An approach based on voluntary payouts. In this case, voluntary payments are made in order to reduce the threat to life and health or the amount of remuneration for the voluntary performance of hazardous work. Voluntary payments are determined through surveys of various categories of citizens and the establishment of fair amounts of social compensation. Surveys conducted abroad showed a close correlation between the size of the voluntary payment and the circumstances associated with the risk to life. This raises difficulties in evaluating its value. Abroad, the limit of possible estimates is 180 thousand - 1 million dollars. USA.

Determining the cost of living for this approach has significant differences. This is due to the fact that they also depend on the material losses of the victims, and on their social status and individual perception of moral harm. Therefore, this approach requires a large-scale survey of different categories of citizens.

3. An approach based on economic assessments in industries using sources of ionizing radiation [8]. Here, the definition of compensation in connection with a loss of life or health is associated with loss of gross national product (GNP) and compensation for physical and mental harm. In this case, the term "cost of radiation dose" or "cost of risk" is used. The range of such compensation in the United States and Europe is from 2 thousand to 5 million dollars. USA. The amount of moral damage under this approach can exceed the loss of GNP by tens of times.

The above approaches are based on subjective assessments and cannot be directly used to calculate the corresponding compensation or carry out a valuation of social damages.

There are also other approaches that give a more objective assessment, since they are based on a mathematical analysis of socio-economic indicators.

4. Insurance-based compensation approach, which defines both the amount of cash compensation equivalent to the amount placed in the form of a deposit bank deposit at a real interest rate that provides the family of the deceased breadwinner with the family income previously established [11].

5. An approach based on the definition of personal capital. The amount of compensation is defined as the sum of annual income of a citizen during his lifetime. The volume of personal capital for persons who cannot receive income on their own, are determined by reference to the legal minimum wage [12].

6. An approach based on determining the losses of the national economy [8]. The determining factor here is the national income generated by a citizen throughout his life, taking into account the costs of wages and deductions to the Pension Fund and social insurance funds. The approach makes it possible to estimate the losses of the national economy from the death of a person or the loss of her ability to work.

7. An approach based on the determination of indirect value. The amount of compensation is defined as the cost of treatment, care and rehabilitation of patients and the cost of health care measures, social benefits, etc. Here, the range of received compensation values is estimated for a particular person, taking into account significant deviations caused by a large number of factors influencing the result of observations. Compensation increases in proportion to the gross national product, primarily

based on annual family income, annual earnings, health care expenditures and social benefits that are directly related to the real magnitude of this indicator.

In 2017 there are 1 million 961 thousand people have a status of the victims of the Chernobyl catastrophe. They received social support from the state, among them: 210 thousand participants in liquidation of the consequences of the accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant; 1 million 751 thousand victims of the Chernobyl disaster, including 418 thousand victims of children. In addition, there are 38,000 people entitled to benefits stipulated by the Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe" (wife (husband), guardian of a child of deceased citizens whose death is related to Chernobyl catastrophe, citizens who participated in the elimination of other nuclear accidents, nuclear tests, military exercises involving the use of nuclear weapons). During the last 3 years (2017 compared to 2014), the number of citizens affected by the Chernobyl disaster has decreased by 170,353 people, of which the number of participants in the Chernobyl disaster recovery has decreased by 33,209 victims of the Chernobyl catastrophe - on 137 144 persons, including victims of children - on 43 597 people.

Every year, by the laws of Ukraine on the State Budget of Ukraine for the relevant year, based on the actual financial resources of the state, the allowances, compensations and guarantees for certain categories of citizens are foreseen. For the implementation of the program "Social protection of citizens affected by the Chornobyl catastrophe" UAH 48.1 million was foreseen in Chernigiv oblast in 2018, which covers about 30 thousand citizens of the corresponding status and enjoy benefits through social protection bodies of the population. The largest amount of money, which is UAH 35.6 million, is intended to compensate for foodstuffs received monthly for victims of categories 1 in the amount of 398.40 UAH and category 2 - UAH 199.20. For the payment of sanatorium and resort services for the victims of category 1 and children with disabilities, whose disability is related to the consequences of the Chernobyl disaster, UAH 4.8 million is provided. The rest is the feeding of children in educational institutions located in radioactive contaminated territories, compensation for working citizens and other payments.

By order of the Ministry of Social Policy of Ukraine dated January 23, 2018, No. 75 (registered with the Ministry of Justice of Ukraine on January 31, 2018, No. 123/31575), "On Establishment of the Amount of Cash Compensation of Food Prices for Citizens Affected by the Chornobyl Catastrophe for 2018" the amount of monetary compensation for the cost of food products for 2018, which in Chernihiv region for citizens affected by the Chernobyl catastrophe, classified as category 1, is UAH 398.40, in the category 2 - 199.20 UAH.

The Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the Resolution No. 31 "On the establishment of the amount of cash assistance to compensate for the cost of travel vouchers for sanatorium and health facilities and recreation facilities in 2018" dated January 25, 2018, which provides cash assistance for the compensation of the cost of travel by cashless transfer to sanatorium and spa facilities and recreation facilities for the provision of services, the size of which tanovlyat for:

- Persons belonging to category 1, - UAH 6 822;
- Persons classified in category 1 with diseases of the nervous system (with the consequences of injuries and diseases of the spine and spinal cord) - UAH 20,685;
- Children who have a disability associated with the Chernobyl disaster, and one of the parents or the person who replaces them - UAH 13545.

For victims of categories 1 and children who have a disability associated with the Chernobyl disaster who do not wish to receive spa treatment, starting from 2018, it is provided for receiving cash compensation at their request, the amount of which is 35 per cent effective on January 1, the corresponding year of one subsistence minimum for people who have lost their ability to work. This is determined by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 8, 2017 No. 838

"On the amount of the average cost of a trip to pay cash compensation instead of a voucher for citizens affected by the Chernobyl catastrophe" [2].

An important condition for achieving social stability in society is the reform of the system of social protection, the main purpose of which is to expand the social base of transformations on the basis of stabilizing the living standard of the population, reducing the burden of the consequences of economic reforms on the most vulnerable sectors of the population, taking measures to social adaptation of the population to these transformations.

Among the main directions of reforming this sphere are: development of pension provision and pension insurance; introduction of health insurance system; reforming the system of social assistance, development of targeted assistance; social security for women, children and youth; provision of opportunities for people with disabilities equal to other citizens to participate in various spheres of society's life, etc. Improvement of social insurance involves measures aimed at legislative, organizational, financial, human resources provision of social insurance on the basis of the Constitution of Ukraine [14].

An essential component of social policy today is the reform, first of all, of the structural mechanisms of the system of social security of a person who put the worker into absolute dependence on the state system of social protection. The resolution of such contradictions involves, first of all, the expansion and deepening of the socio-economic base of the social security system of the population. It should be based on redistribution of functions on social protection of the population and, above all, financial responsibility for its implementation between state authorities; employers and employees. Such a redistribution will expand the socio-economic space of increasing social security of the population, will allow to significantly weaken a powerful tax press on state and local budgets, increase the regulatory effectiveness of the state forms of social protection of the population and provide social guarantees.

On this basis, one should draw attention to the main directions of social policy in Ukraine:

- Increase of welfare of the population at the expense of personal labor input, entrepreneurship and business activity;
- Providing appropriate unemployment benefits, saving jobs, retraining specialists who have lost their jobs;
- The implementation of a pension reform that will ensure a fair system of pension payments, taking into account the employee's labor contribution;
- Providing targeted assistance to the most in need of money and in kind;
- Ensuring stable financing and state support for the development of social sectors (education, science, culture);
- Broad support for family, maternity and childhood.

One of the areas for improving the mechanisms of social protection of the population should be to increase the role of non-governmental organizations in the development of a comprehensive system of social assistance in order to improve their activities in the field of social protection of the population. It is necessary to develop legal, regulatory and legal foundations of charity, to provide certain tax privileges when implementing social projects and programs whose implementation today is not provided or insufficiently provided by the government of the country [13].

Government agencies, on the one hand, and public organizations in these bodies, on the other hand, should pay great attention to establishing constructive cooperation among themselves: to solve complex problems together, to find a compromise, to help each other to better overcome the consequences of the Chernobyl catastrophe. Due to this approach, Ukraine will gradually develop a stable tendency towards constructive joint work. There can be no other way than development and mutual understanding in a democratic state [15].

The identification and implementation of mechanisms to support public initiatives in the interests of the victims of the Chornobyl catastrophe in territorial communities of different types should become one of the priority areas of the work of local self-government bodies. It is also worth noting that local self-government bodies do not sufficiently use such mechanisms of community activism as general meetings and public hearings.

Conclusions and suggestions. The accident at the Chernobyl Nuclear Power Plant has led to a unique multifaceted ecological catastrophe, which in its scale is defined as planetary. The exceptional nature of the disaster has also been manifested in the multiplicity of the negative social phenomena that it caused. In order to solve the urgent problems caused by this accident, it is advisable to implement the following ways: to systematize legal acts in the field of social protection of citizens affected by the Chernobyl disaster; to create a single coordinating state body in the sphere of implementation of the state policy on social protection of citizens; to create proper conditions for the participants in the Chernobyl disaster consequences, in particular to improve social and domestic services, to provide appropriate social support and material assistance; to expand the tasks of the State Register of Ukraine of people who suffered as a result of the Chernobyl disaster, namely, to regulate the use of information about victims in granting privileges and compensations, appointment of pensions, etc.; adopt the concept of long-term development and the mechanism for ensuring the economic activity of areas that have been exposed to radioactive contamination; to change the ecological criterion in the form of an estimation of the average density of pollution of territories as a basis for granting of compensations and privileges on the criterion determining the harm caused to health (radiation dose); to facilitate the expansion of a network of public organizations that would address the problems of people affected by the Chernobyl accident.

References

1. Analitychni dani “Vsebichna otsinka ryzykiv vnaslidok avarii na ChAES”. - Kyiv, 2010
2. Departament sotsialnoho zakhystu naselennia Chernihivskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. Ofitsiinyi sait http://upsz.cg.gov.ua/index.php?id=6115&tp=1&pg=
3. Zakon krainy “Pro vnesennia zmin ta vyznannia nevykonanniam deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy" № 76-VIII, vid 28.12.2014 r.
4. Zakon Ukrainy "Pro Natsionalnu prohramu podolannia naslidkiv Chornobylskoi katastrofy na 2006-2010 roky" № 3522-IV. vid 14 bereznia 2006 r.
5. Zakon Ukrainy “Pro pravovyi rezhym terytorii, shcho zaznala radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy” vid 28 liutoho 1991 roku
6. Zakon Ukrainy «Pro status i sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy» № 796-12, redaktsiia vid 20.01.2018.
7. Zakon Ukrainy «Pro status ta sotsialnyi zakhyst hromadian, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy» № 796-12, Redaktsiia vid 20.01.2018
8. Mizhnarodni osnovni normy bezpeky dlia zakhystu vid ionizuiuchykh vyprominiuvan i bezpechnoho povodzhennia z dzherelamy vyprominiuvannia - Viden: MAHATE. - 1997. - 382 s.
9. Postanova Verkhovnoi Rady URSR vid 27.02.1991 № 791-XII «Pro Kontseptsiiu prozhyvannia naselennia na terytoriiakh Ukrainskoi RSR z pidvyshchenymy rivniamy radioaktyvnoho zabrudnennia vnaslidok Chornobylskoi katastrofy». Elektronnyi resurs. Rezhym dostupu: http://zakon
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 sichnia 1997 r. № 51 “Pro zatverdzhennia Poriadku vydachi posvidchen osobam, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoi katastrofy”
11. Iurchenko Yu.D. Reformuvannia v konteksti yevrointehratsii // Sotsialnyi zakhyst: Inform. ta nauk.-vyrob. zhurn. - 2003. - № 11. - S. 18-19.
12. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. Volume 55, October 2012
13. Current trends of public management: collective monograph / collection of scientific papers; edited by Shkarlet Serhiy [Shkarlet S, Oliychenko I, Ditkovska M., and others] - Košíce, Slovakia, 2017 - 193 p

14. Ditkovska M. Analysis of the system of providing administrative services by public authorities in the field of public registration / M. Ditkovska / Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource http://pa.stu.cn.ua/

15. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

References (in language original)

1. Аналітичні дані “Всебічна оцінка ризиків внаслідок аварії на ЧАЕС”. - Київ, 2010

2. Департамент соціального захисту населення Чернігівської обласної державної адміністрації. Офіційний сайт http://upsz.cg.gov.ua/index.php?id=6115&tp=1&pg=

3. Закон країни “Про внесення змін та визнання невиконанням деяких законодавчих актів України" № 76-VIII, від 28.12.2014 р.

4. Закон України "Про Національну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки" № 3522-IV. від 14 березня 2006 р.

5. Закон України “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991 року

6. Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-12, редакція від 20.01.2018.

7. Закон України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-12, Редакція від 20.01.2018

8. Міжнародні основні норми безпеки для захисту від іонізуючих випромінювань і безпечного поводження з джерелами випромінювання - Відень: МАГАТЕ. - 1997. - 382 с.

9. Постанова Верховної Ради УРСР від 27.02.1991 № 791-XII «Про Концепцію проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Електронний ресурс. Режим доступу: http://zakon

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 51 “Про затвердження Порядку видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”

11. Юрченко Ю.Д. Реформування в контексті євроінтеграції // Соціальний захист: Інформ. та наук.-вироб. журн. - 2003. - № 11. - С. 18-19.

12. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. Volume 55, October 2012

13. Current trends of public management: collective monograph / collection of scientific papers; edited by Shkarlet Serhiy [Shkarlet S, Oliychenko I, Ditkovska M., and others] - Košíce, Slovakia, 2017 - 193 p

14. Ditkovska M. Analysis of the system of providing administrative services by public authorities in the field of public registration / M. Ditkovska / Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource http://pa.stu.cn.ua/

15. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

Oliychenko Igor, Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

Олійченко Ігор Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевчен ка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Олейченко Игорь Михайлович, доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

E-mail: oimd3@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8424-5432

Researcher ID: I-4025-2016

УДК 351:349.3:364-787(477)

Liliya Olifirenko, Doctor of Public Administration
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine
Kristyna Koval, postgraduate
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

IMPROVING OF THE NORMATIVE AND LEGAL MECHANISM OF PROVIDING SOCIAL PROTECTION SERVICES IN UKRAINE

Л.Д. Оліфіренко, д-р. наук з держ. упр.
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
К.П. Коваль, аспірант
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ НАДАННЯ ПОСЛУГ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Л.Д. Олифиренко, д-р наук по гос. упр.
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина
К.П. Коваль, аспирант
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В УКРАИНЕ

Проведено проблемний моніторинг питань соціального захисту населення України на основі аналізу нормативно-правового механізму надання послуг соціального захисту. Визначено основні принципи та концептуальні ідеї покращення державної соціальної політики завдяки удосконаленню нормативно-правового механізму надання послуг, який має гарантувати надання якісних послуг соціального захисту щодо компенсації соціальних ризиків та сприяти стабільності та благополуччя споживачів послуг.

Ключові слова: *нормативно-правовий механізм, соціальна політика; соціальний захист; соціальні виплати; соціальні послуги.*
Рис.: 1. Табл.: 1. Бібл.: 14.

Проведен проблемный мониторинг вопросов социальной защиты населения Украины на основе анализа нормативно-правового механизма предоставления услуг социальной защиты. Определены основные принципы и концептуальные идеи усовершенствования государственной социальной политики благодаря усовершенствованию нормативно-правового механизма предоставления услуг, который должен гарантировать предоставление качественных услуг социальной защиты при компенсации социальных рисков и способствовать стабильности и благополучию потребителей услуг.

Ключевые слова: *нормативно-правовой механизм, социальная политика; социальная защита; социальные выплаты; социальные услуги.*
Рис.: 1. Табл.: 1. Библ.: 14.

The problem monitoring of the issues of social protection of the population of Ukraine was conducted on the basis of analysis of the normative and legal mechanism of providing social protection services. The basic principles and conceptual ideas of improvement of the state social policy are defined thanks to the improvement of the normative and legal mechanism of providing services, which should ensure the provision of quality social security services in order to compensate social risks and promote stability and well-being of service users.

Keywords: *normative legal mechanism, social policy; social protection; social payments; social services.*
Fig.: 1. Tabl.: 1. Bibl.: 14.
JEL Classification : H 55; I 38.

Formulation of the problem. Over the years of Ukraine's independence in the social sphere there were a lot of attempts to intensify targeted programs, to develop modern approaches of improving social protection system, the most important component of which is social services.

Growing importance of social services is caused by the fact that the aggravation of social problems at the present stage of Ukraine's development is due to economic reforms, political instability, deepening of the crisis of public life, all this factors led to a sharp stratification of the population by the standard of living, and, consequently, to the rapid increase in the number of citizens who are in need of state support. In the conditions where in the social sphere the incompleteness of reforms has given rise to certain deformations that are destructive in nature, the living standard of the population is rapidly decreasing, which deepens the polarization of the population, increases inequality in access to services, dissatisfaction with the level and content of social security. Such a state of social problems requires the search for ways to optimize social spending, to actualize and to increase the efficiency of the system of service delivery by public authorities, since this component is an important criterion for social protection of the population and the efficiency of public administration.

Analysis of recent research and publications. The coverage of social problems, theoretical aspects, practical issues of the development and implementation of social policy is disclosed in the works of leading Ukrainian scientists, among which are the works of Libanova E., Polyakova S., Cherenko L., Galushka Z., Dlugopolsky O., Bogdan D., Shevchuk P. and others.

Selection of a previously unsolved part of the general problem. Despite the fact that considerable attention by leading scholars is paid to social problems, the problem of overload of normative and legal base connected with the social protection of the population remains unresolved Along with the adoption of new regulatory documents that are necessary for reforming the social sphere in general, the revision of the existing regulatory framework that impedes the process of reforming the state social policy should be reviewed.

The purpose of the article is to analyze the normative and legal framework of Ukraine in the field of providing social protection services to the population. Taking into account that the system of social services should meet the principles of state social policy and the needs of citizens, and effective social protection is not defined solely by the availability of socially guaranteed payments by the state, the issue of development and efficiency of the social services network is being actualized by the need to improve the normative and legal framework for the provision of social services protection

Presenting main material. The Constitution of Ukraine (Article 46) declares the right of citizens to remain secured in case of loss of working capacity (both full and partial), in the case of a person losing breadwinner or work, in old age and in other cases. This right is the fundamental right of citizens for social protection.

In Ukraine, the indicated right of citizens should be implemented through the normative and legal mechanism, which includes the creation of a network of relevant institutions of various forms of ownership, compulsory state insurance, budget, or from other sources, financing of the social sphere.

Normative and legal principles of state regulation of the sphere of social protection consist in the creation of appropriate institutes and institutional structures of legislative and executive direction concerning the development and implementation of state social policy. The Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU), the Verkhovna Rada of Ukraine (VRU) and her Commissioner for Human Rights the Committee on Social Policy, Employment and Pensions, social ministries and departments are in charge of issues related to defining the direction of social policy, developing strategic programs, reviewing and adopting relevant legal acts, and controlling compliance with the chosen direction of social policy at the state level. The implementation of social policy at the local level is provided by the relevant departments, the Department of Social Protection of the Population, local self-government bodies and other social actors, regardless of ownership.

Social work as a professional activity originated in ancient times and evolved from the form of tribal support through the system of ethnic, confessional, state support and, in the end, at the stage of division of labor in the society it became a legitimate profession.

In order to enable citizens of Ukraine to exercise their right to social services in 2003 the Law of Ukraine "On Social Services" No. 966-IV (hereinafter referred to as the Law) was adopted, which is intended to establish the legal basis for the provision of social security services to persons who are in need of it.

The term "social services" is interpreted by the Law as complex measures aimed at subjects who are in a life situation that is too complex to overcome it on their own. The fact that those subjects that themselves are incapable of coping with the prevailing circumstances is the condition for the possibility of receiving social protection services.

The forms in which social services may be provided are shown in the figure.

The law provides various types of services for which citizens of Ukraine can pretend: social-household, -medical, -economic, -pedagogical services; psychological and legal services, services about employment and information.

Since Article 1 of the Law defines only the general term "social services", Art. 5 of the Law contains an inexhaustible list and content of each type of social services, and how exactly these services will be provided by the by-laws, which together form the normative and legal mechanism for the provision of social protection services.

The Law also explains the concept of the state standard of social services. This concept should include the content of a particular service, the amount, terms and conditions of delivery, quality indicators and other possible conditions and limitations for the assessment of both the service provided and the activity of the subject that provides the social services with the established standard.

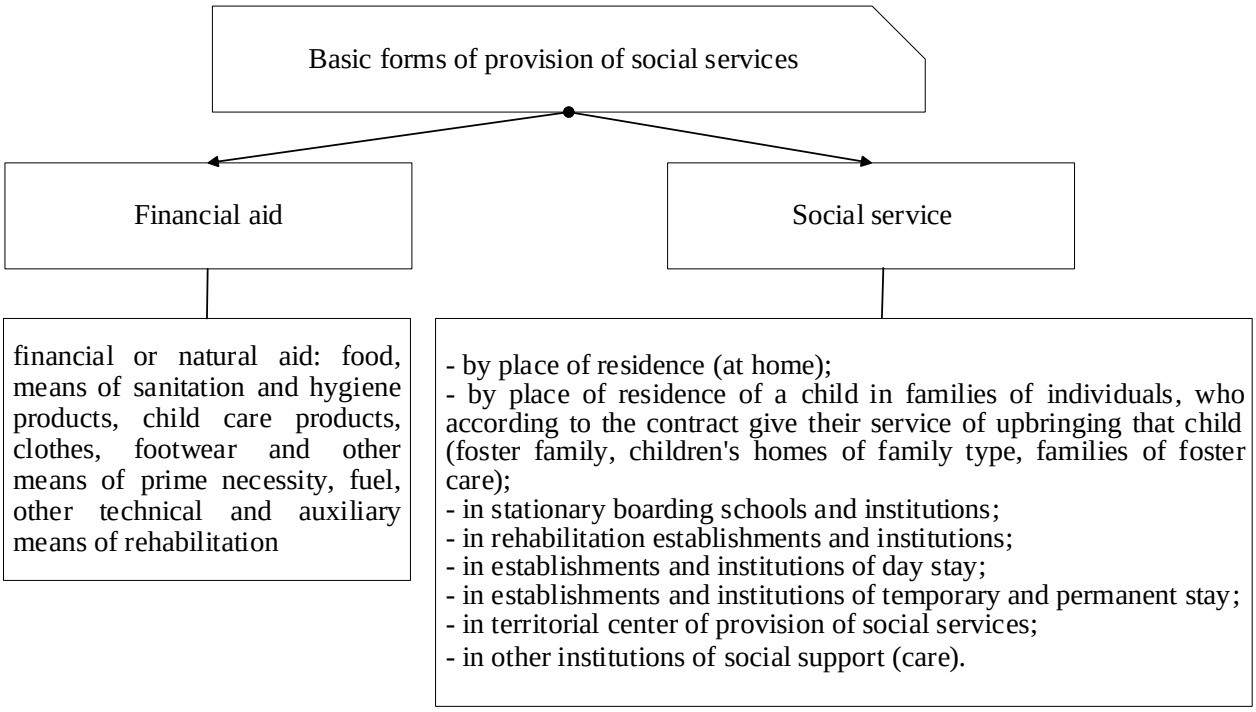

Fig. Basic forms of provision of social services in accordance with Art. 5 of the Law

As of 01.01.2018, the Ministry of Social Policy of Ukraine (hereinafter the MSPU) has already approved standards for the provision of certain types of social services. Let's consider, for example, the "State standard of care at home", approved by the order of MSPU of 13.11.2013 N 760 (hereinafter referred to as the Standard), in which the concept of "provider of social services at home" has a slightly different definition than the concept of the subject-provider of social services in the Law and provides the presence of professionals - competent personnel in the field of social protection, while in practice home care is most often carried out by relatives who have been in difficult circumstances or neighbors, with corresponding payments and enrollment opportunities to the insurance period of the care period.

The standard really includes such essential concepts as the definition of individual needs, the content of social care at home, and mechanisms for assessing compliance with a standard of care at home, which, on the whole, does not apply to individuals who also have the right to be social services providers under the Act.

The main principles of the provision of social services should be to prevent the occurrence of difficult living conditions, as well as to create conditions for a possible independent solution of these circumstances. It is then that the principle of the most effective use of budget and extrabudgetary funds, as provided in Article 3 of the Law can be implemented.

Article 12 of the Law emphasizes that the sphere of social services includes both the state and non-state sectors, that means they use and develop all forms of ownership.

The main problems of today's social protection system are [10; 12]:

- congestion of legal framework: a variety of benefits, both of social and occupational character, social benefits, compensations and provided services in Ukraine under 58 laws and more than 120 regulations. This problem arises from the fact that one and the same social group is entitled to benefits or social services in several normative and legal acts, but in different sizes and in different conditions.

- an overly branched system of benefits and social payments does not correspond to the financial possibilities of the State Budget, and therefore, in practice, cannot be realized. According to various estimates, the cost of benefits declared in the current legislation is from 3.8 to 5.8 billion United States dollars per annum, but actually only part of them is funded. In Ukraine there are more than 130 categories of people entitled to various social benefits. 70 of them receive benefits on a social basis, and about 50 - on a professional basis. In general, there are over 120 types of benefits, as well as more than 60 kinds of social and compensatory payments;

- lack of a unified system that would account different categories of recipients of benefits, social payments and social services, and the lack of statistical accounting of private activity of providers of social services.

Automated systems for the performance of social protection bodies of their functions are developed by the State Enterprise "Information and Computing Center" [13]:

- ASOPD / COMTEH - processing of documentation related to the appointment and payment of benefits;

- ASOPD / COMTEH-W - automated processing of documentation relating to the appointment and payment of pensions.

The abovementioned projects also allow to formulate reports in accordance with the current legislation (statistical, accounting) and to formulate documents for the payment of pensions or benefits.

- "Single State Register of persons entitled to benefits" (YEDARP) - provides automated registration of citizens who belong to the category of beneficiaries.

- "Housing Subsidies" - aims to automate the appointment and recalculation of housing subsidies, enables them to formulate appropriate reporting.

- "Doing a single statement" - due to this programmatic complex all types of social assistance should be carried out on a single application.

As you can see, each social group is accounted in a certain software complex, and after the end of the accounting period (month), social security bodies must exchange accumulated data. That is, in order to determine the total income of the family, a specialist of the social protection body must carefully check at least four databases.

And if, in accordance with the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance" (hereinafter - the Pension Law) (Article 10), one who is entitled to different types of pensions at the same time will be appointed only one of them at the choice of this person, and to the privilege card, in addition to personal data, includes not only the list of privileges to which the person has the right but also the information on the benefits that he actually uses [4], then the same person will be entered in the ASOPD / COMTECH as many times as she receives social care benefits, which in turn leads to the wide range of errors (omission) that, in best conditions, are at the stage of formation of documents for the payment to control units of the Center on charge and implementation of social benefits (hereinafter - the Center) with centralized system of appointment and payment of social assistance.

In the Chernihiv oblast, without the involvement of the Center, some city labor and social protection departments (hereinafter – LSPD) already operate, including the departments of the Novoszavodsky and Desniansky districts in the city of Chernihiv.

- the actual amount of social expenditures on the social sphere is at least 2,5-3 times higher than the amount declared in the Consolidated Budget of Ukraine for the relevant item of expenditures;

- the budgetary system of Ukraine functions according to the "precedent" principle, that is, the amount of funds allocated in the previous fiscal year is assumed in the next with a slight correction on the forecast inflation rate. Such a principle impedes the realization of planned expenditures on priority social policy directions and the provision of social services. As a rule, funds that are intended to be spent on financing social services are received by a number of institutions of the social protection system. From this funds, up to 90% of the budget is used to pay for utility costs and salaries for employees [9];

- cash payments to the population became the most widespread instrument of social protection. In Ukraine, the system of providing social services is trying not to use as a tool for the reintegration of people who are in difficult living conditions, but as an instrument for combating poverty [12];

- lack of interest in rehabilitation of people in difficult living conditions and in preventive work among potentially vulnerable social groups. Support for people in need as a result of falling into difficult living conditions involves, first of all, financing of institutions, as a result of which the lion's share of material and financial resources is distributed by heads of institutions, departments and departments of social protection at the local level.

The problem of overloading of the normative and legal base can also be considered on the example of compensation for the provision of social services to individuals:

1) who has been granted a disability pension in accordance with the Law of Ukraine "On Pension Provision of Servicemen, Commanding and Common Persons of the bodies of internal affairs, and some Other Persons";

2) in accordance with Article 7 of the Law of Ukraine "On the Status of War Veterans, Guarantees of Their Social Protection" and receive a pension on the basis of age, disability or seniority;

3) in accordance with the Law of Ukraine "On Pension Provision of Servicemen, Commanding and Common Persons of the bodies of internal affairs, and Some Other Persons".

In addition to the types of payments specified in the table, individuals may be granted for the provision of social services in accordance with:

- Law of Ukraine "On State Social Assistance to the Disabled from the Childhood and Children-invalids";
- Law of Ukraine "On Pension Provision" and "On Pension Provision of Persons Released from Military Service, and some Other Persons";
- The Law of Ukraine "On Compulsory State Social Insurance against Accident at Work and Occupational Disease that Caused Disability".

Analyzing the Table, we see that for providing the same type of social services (in accordance with Article 5 of the Law - social services at the place of residence of a person), compensatory payments are made in the amount ranging from 4,80 UAH (without the indexation) to the subsistence minimum per person per month (as of 01.01.2018 is: for an able-bodied person, 1762,00 UAH, for the disabled – 1373,00 UAH).

In addition, according to Art. 11 of the Pension Law, only certain categories that receive assistance, premium or compensation in accordance with the applicable legislation are subject to compulsory state pension insurance. That is, providers of social services are differentiated not only by the size of compensatory payments, but also in the right to enrollment of the period of provision of social services to the insurance record.

As we see, at least 7 normative and legal documents are the basis for monetary compensation to individuals who carry out care, recognized as social services (paragraph 4 of the Order), but their services are not subject to assessment in accordance with the State standard, as they are provided by individuals (do not contradict Article 1 of the Law), but not by specialists - social workers or a group of experts in various fields (Section 1.4 of the State Standard).

Conclusions and suggestions. Analysis of the current legal framework of Ukraine in accordance with the normative and legal mechanism for providing social security services has shown that, in order for the system of services to be truly functional and to meet the needs of citizens who are in need of providing these services, methods and ways for their appointment should not only be declared in the Law, but also applied in practice due to a clearly distinguished mechanism for providing services by entities of different forms of ownership.

Revision of the existing legal framework in the field of social protection and the creation of a unified accounting system for all categories of citizens who use social protection services will help to reform the state social policy and bring it into common standards.

The financing of social services should be determined by the relevant norms, the necessity of existence of which is confirmed by the Law, but the relevant normative and legal framework has not been developed. The introduction of a system for calculating the value of a service per customer can be used to establish economically justified rates of payment for social services on the part of the population on the one hand, as well as to determine the amount of funds the state provides for the necessary social services from another. The principle "money goes for the recipient of services" can and should be considered as a form of social assistance, regardless of the service provided by the subject, which form of ownership has chosen the recipient of the service.

Social justice should become a fairness not only in the area of distribution. This is, first of all, a requirement for public administration bodies to ensure equal distribution of services, rights and obligations that are granted by the state to citizens.

Consequently, the urgent need for economy, rational use of budget funds requires the improvement of the regulatory normative and legal mechanism for regulating the provision of social services. Accordingly, an active state social policy will become a solid foundation for ensuring the full development of man and achieving a decent level and quality of life for citizens.

Table

Compensation for the provision of social services to individuals in accordance with certain normative and legal acts [3; 5,6,7,8]

Name of the normative and legal act	To whom it is intended	On which person it is intended	Amount of payment
Resolution dated April 29, 2004 No. 558 "On Approval of the Procedure for the Appointment and Payment of Compensation to Individuals Who Provide Social Services" (hereinafter - the Procedure) (in accordance with part six of Article 7 of the Law of Ukraine "On Social Services")	Non-working individuals who constantly provide social services to the elderly, disabled, disabled children, patients who are not capable of self-service and who require permanent external assistance	a) **invalids of group I;** b) citizens of the elderly age, who, according to the conclusion of the LCC, need constant third-party care and are not capable of self-service; c) **invalids of group II;** d) children with disabilities; e) invalids of group III; e) patients who, according to the LCC, need constant third-party care and are not capable of self-care	Based on the minimum level of cost of living for able-bodied persons in the following sizes: 15 percent; 10 percent; 7 per cent depending on the category of person providing social services
Resolution No. 1192 of 02.08.2000 "On the provision of monthly cash assistance to a person who lives with a disabled person of Group I or II as a result of a mental disorder, which, according to the conclusion of the medical commission of the medical institution, requires constant care of the care" (in accordance with Article 5 Law of Ukraine "On Psychiatric Care")	A person who lives together with an invalid of Group I or II as a result of a mental disorder, which according to the conclusion of the medical commission of the medical institution requires constant external care, to nurse him	**Persons with disabilities of Group I or II** as a result of mental illness, which, according to the conclusion of the medical commission of a medical institution, require constant third-party care	As the difference between the three subsistence minimum for each family member and the average monthly total income of the family for the previous six months, but not more than the subsistence minimum per person per month
Resolution No. 832 of 26.07.1996 "On increasing the amount of state aid to certain categories of citizens"	Unemployed able-bodied person who cares for the disabled group I, as well as for a person who has reached the age of 80 years	**Invalid of I group ,** as well as persons who have reached the age of 80 years	Without the indexation it is 4.80 UAH
Resolution No. 261 of 02.04.2005 "On Approval of the Procedure for the Appointment and Payment of State Social Assistance to Persons Without a Right to Retire, and Persons with Disabilities and State Social Care Assistance" (in accordance with Articles 4 and 7 of the Law of Ukraine "On State Social Assistance to Persons Without Retirement and Disabled Persons"	a) persons with disabilities resulting from the war of soldiers and other persons; Persons with disabilities due to war: Group I; II and III groups, who are single and according to the conclusion of the LCC need constant third-party care; b) persons who have been granted a retirement pension (military, Ministry of Internal Affairs) and who are persons with disability group I or single pensioners and, according to the conclusion of the LCC, need constant third-party care; c) single poor people who, according to the LCC, need constant third-party care and receive a pension on the basis of age or seniority or disability; d) low-income persons with disability group I who receive a pension on the basis of age or length of service or disability	–	Based on the subsistence minimum for persons who have lost their ability to work in the following sizes: 100 percent; 50 percent; 30 percent; 25 percent; 15 percent depending on the category of person to whom the aid is intended

References

1. Konstytucija Ukrai'ny, pryjnjata na p'jatij sesii' Verhovnoi' Rady Ukrai'ny 28.06.1996 [The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96 vr.
2. Pro zagal'noobov'jazkove derzhane pensijne strahuvannja: Zakon Ukrai'ny vid 09.07.2003 № 1058-IV [On compulsory state pension insurance: Law of Ukraine dated 09.07.2003 No. 1058-IV]. [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15.
3. Pro social'ni poslugy: Zakon Ukrai'ny vid 19.06.2003 №966-IV [On Social Services: Law of Ukraine dated 19.06.2003 No. 966-IV] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15.
4. Pro Jedynyj derzhavnyj avtomatyzovanyj rejestr osib, jaki majut' pravo na pil'gy: Postanova KMU vid 29.01.2003 № 117 [About the Unified State Automated Register of Persons Who Have the Right to Benefits: CMU Resolution No. 117 of January 29, 2003] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/117-2003-p.
5. Pro zatverdzhennja Porjadku pryznachennja i vyplaty kompensacii' fizychnym osobam, jaki nadajut' social'ni poslugy: Postanova KMU vid 29.04.2004 N 558 [On Approval of the Procedure for Appointment and Payment of Compensation to Individuals Who Provide Social Services: Resolution of the CMU dated April 29, 2004 No. 558] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/558-2004-p.
6. Pro nadannja shhomisjachnoi' groshovoi' dopomogy osobi, jaka prozhyvaje razom z invalidom I chy II grupy vnaslidok psyhichnogo rozladu, jakyj za vysnovkom likars'koi' komisii' medychnogo zakladu potrebuje postijnogo storonn'ogo dogljadu, na dogljad za nym: Postanova KMU vid 02.08.2000 № 1192 [About the provision of monthly cash aid to a person who lives together with a disabled group I or II as a result of a mental disorder, which, upon the conclusion of the medical commission of the medical institution, requires constant third-party care, to nurse him: CMU Resolution No. 1192 of 02.08.2000] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1192-2000-p.
7. Pro pidvyshhennja rozmiriv derzhavnoi' dopomogy okremym kategorijam gromadjan: Postanova KMU vid 26.07.1996 N 832 [On increasing the amount of state aid to certain categories of citizens: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 26.07.1996 N 832] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-96-p.
8. Pro zatverdzhennja Porjadku pryznachennja i vyplaty derzhavnoi' social'noi' dopomogy osobam, jaki ne majut' prava na pensiju, ta osobam z invalidnistju i derzhavnoi' social'noi' dopomogy na dogljad: Postanova KMU vid 02.04.2005 № 261 [On Approval of the Procedure for the Appointment and Payment of State Social Assistance to Persons Without a Right to Retire, and Persons with Disabilities and State Social Care Assistance: CMU Resolution No. 261 of 02.04.2005] [Elektronnyj resurs]. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/261-2005-p.
9. Pro zatverdzhennia Instruktsii z pidhotovky biudzhetnykh zapytiv: Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 06.06.2012 № 687, zareiestrovanyi v Ministerstvi yustytsii Ukrainy 26.06.2012 za № 1057/21369 [On approval of the Instruction on the preparation of budget requests: Order of the Ministry of Finance of Ukraine dated 06.06.2012 No. 687, registered with the Ministry of Justice of Ukraine on 26.06.2012 under No. 1057/21369] [Elektronnyi resurs]. Retrieved from http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12/page.
10. Zvit-monitoryng "Systema social'nyh poslug v Ukrai'ni" [The system of social services in Ukraine]. Bjuro social'nyh ta politychnyh rozrobok, 2015 [Elektronnyj resurs]. Retrieved from https://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf.
11. Hajnc Lampert (1994). Socyal'naja гынochnaja эkonomyka. Germanskyj put' [Social market economy. German way] / Hajnc Lampert. – M. : Delo. – 224 s. (in Russian)
12. Olifirenko L.D. Factoring of overcoming crisis tendencies in public administration // Ukraine – EU. Modern technology, Business and law : collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. (Košice, Slovak Republic, Republic-Poland, Slovakia, April 19-23, 2016). – Chernihiv : CNUT, 2016. – Chernihiv : CNUT, 2016. – P. 124-126.
13. Olifirenko L.D. Udoskonalennia instytutsionalnoho prostoru yak chynnyk podolannia kryzovykh tendentsii u derzhavnomu upravlinni [Improvement of the institutional space as a factor in overcoming crisis trends in public administration]/ L.D. Olifirenko // Rozumovski zustrichi: zbirnyk naukovykh prats / Instytut zakonodavstva Verkhovnoi rady Ukrainy; Ukrainskyi instytut natsionalnoi pamiati; Dnipropetrovskyi rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukraini; Siverskyi tsentr pisliadyplomnoi osvity; Siverskyi instytut rehionalnykh doslidzhen. – Chernihiv : Siverskyi tsentr pisliadyplomnoi osvity, 2015. – № 2. – 273 s. – S. 119-127.
14. DP "Informatsiino-obchysliuvalnyi tsentr" [Elektronnyi resurs]. Retrieved from http://www.msp.gov.ua/content/dp-informaciynoobchislyuvalniy-centr.html/

References (in language original)

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
2. Про загальнообов'язкове держане пенсійне страхування. Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15
3. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 №966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15

4. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги Постанова КМУ від 29.01.2003 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/117-2003-п

5. Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги. Постанова КМУ від 29.04.2004 N 558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/558-2004-п

6. Про надання щомісячної грошової допомоги особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, який за висновком лікарської комісії медичного закладу потребує постійного стороннього догляду, на догляд за ним. Постанова КМУ від 02.08.2000 № 1192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1192-2000-п

7. Про підвищення розмірів державної допомоги окремим категоріям громадян. Постанова КМУ від 26.07.1996 N 832 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/832-96-п

8. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю і державної соціальної допомоги на догляд. Постанова КМУ від 02.04.2005 № 261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/261-2005-п

9. Про затвердження Інструкції з підготовки бюджетних запитів : Наказ Міністерства фінансів України від 06.06.2012 № 687, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 26.06.2012 за № 1057/21369 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12/page.

10. Звіт-моніторинг "Система соціальних послуг в Україні". Бюро соціальних та політичних розробок, 2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://bureau.in.ua/downloads/social-reform/reportua.pdf.

11. Хайнц Ламперт. Социальная рыночная экономика. Германский путь. / Хайнц Ламперт. – М. : Дело. – 1994. – 224 с.

12. Olifirenko L.D. Factoring of overcoming crisis tendencies in public administration // Ukraine – EU. Modern technology, Business and law : collection of international scientific papers : in 2 parts. Part 2. (Košice, Slovak Republic, Republic-Poland, Slovakia, April 19-23, 2016). – Chernihiv : CNUT, 2016. – Chernihiv : CNUT, 2016. – P. 124-126.

13. Оліфіренко Л.Д. Удосконалення інституціонального простору як чинник подолання кризових тенденцій у державному управлінні / Л.Д. Оліфіренко // Розумовські зустрічі: збірник наукових праць / Інститут законодавства Верховної ради України; Український інститут національної пам'яті; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові Україні; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський інститут регіональних досліджень. – Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2015. – № 2. – 273 с. – С. 119-127.

14. ДП "Інформаційно-обчислювальний центр" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.msp.gov.ua/content/dp-informaciynoobchislyuvalniy-centr.html/

Olifirenko Liliia D. – **Doctor of Public Administration,** PhD, Professor of Department of Department of Management Innovation and Public Administration, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).
Оліфіренко Лілія Дмитрівна – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту інноваційної діяльності та державного управління, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14027, Україна).
Олифиренко Лилия Дмитриевна – доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры менеджмента инновационной деятельности и государственного управления, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, Чернигов, 14027, Украина).
E-mail: olifirenkoliliya@gmail.com

Koval Kristyna – PhD student Department of management and public serves, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenka Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).
Коваль Крістіна Павлівна – аспірант кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).
Коваль Кристина Повловна – аспирант кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).
E-mail: kristy80kv@ukr.net

UDC 352.354:303.094.7

Maryna Ditkovska, PhD in Public Administration, associate professor
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

IMPROVING THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF PERSONS WHO REQUIRE SUPPORT FROM THE STATE

М.Ю. Дітковська, к.держ.упр., доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ПІДТРИМКИ З БОКУ ДЕРЖАВИ

М.Ю. Дитковская, канд. наук по гос. упр., доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, ТРЕБУЮЩИХ ПОДДЕРЖКИ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

The article deals with the process of improving the system of social protection of persons who need state support. The present state of social protection of the population is analyzed. The normative-legal regulation of social protection of the population in Ukraine is considered. The research explores the legislative acts in which establish numerous state social support of citizens and normative and legal documents defining the bases of social protection and guaranteeing social security by providing privileges, benefits and state social support to the participants of the antiterrorist operation and members their families. The modern system of providing social support in Ukraine and social rehabilitation of people who have returned from the ATO area have been characterized. The system of social protection of people in need, supported by the state, on the basis of Chernihiv region is investigated. Information and legal assistance as a mechanism for improving the quality of social support is considered. Measures to improve social protection of persons in the Chernihiv region are proposed through the development, approval and implementation of appropriate programs, which will be financed by regional and district budgets. These measures include: granting the status to ATO participants who directly participated in hostilities in the volunteer battalions that were not included in the bodies specified by the legislation of Ukraine; payment of one-time help to families of deceased veterans; free accommodation in hostels of family members of deceased ATO participants attending full-time professional and higher education institutions for professional or higher education. It is proposed to develop an effective mechanism for the implementation of social protection in this area and to create a single state body that will be responsible for the effective implementation of the state strategy of social protection of veterans. The proposals on improving the social support system through social rehabilitation and information and legal assistance were formulated, measures were taken to improve the social protection of those in need in Chernihiv region.

Key words: *social sphere, social policy, social protection, social guarantees, social insurance, social justice, legal provision of social protection of the population, state social standards, social norms.*

У статті досліджується процес удосконалення системи соціального захисту осіб, які потребують підтримки з боку держави на сучасному етапі. Аналізується сучасний стан соціального захисту населення. Розглянуто нормативно-правове регулювання соціального захисту населення в Україні, законодавчі акти в яких встановлено численну державну соціальну підтримку громадян та нормативно-правові документи, які визначають основи соціального захисту і гарантують соціальну захищеність шляхом надання пільг, переваг та державної соціальної підтримки учасників антитерористичної операції та членів їх сімей. Охарактеризовано сучасну систему надання соціальної підтримки в Україні та соціальної реабілітації осіб, які повернулись із зони АТО. Досліджено систему соціального захисту осіб, які потребують підтримки з боку держави, на базі Чернігівської області. Розглянуто інформаційно-правову допомогу, як механізм підвищення якості соціальної підтримки. Запропоновано заходи щодо вдосконалення соціального захисту осіб в Чернігівській області шляхом розроблення, затвердження та впровадження відповідних програм, які фінансуватимуться за рахунок обласного та районних бюджетів. Ці заходи передбачають: надання статусу учасникам АТО, які безпосередньо брали участь у бойових діях у складі добровольчих батальйонів, які не були включені до органів, визначених законодавством України; виплата одноразової допомоги сім'ям померлих ветеранів; безкоштовне проживання в гуртожитках членів сімей померлих учасників АТО, які відвідують повний робочий день у професійних та вищих навчальних закладах з метою отримання професійної або вищої освіти. Пропонується розробити ефективний механізм реалізації соціального захисту у цій сфері та створити єдиний державний орган, який буде відповідати за ефективне здійснення державної стратегії соціального захисту ветеранів. Сформовано пропозиції щодо удосконалення системи надання соціальної підтримки через соціальну реабілітацію та інформаційно-правову допомогу, обґрунтовано заходи щодо вдосконалення соціального захисту осіб, які цього потребують, у Чернігівській області.

Ключові слова: *соціальна сфера, соціальна політика, соціальний захист, соціальні гарантії, соціальне страхування, соціальна справедливість, правове забезпечення соціального захисту населення, державні соціальні стандарти, соціальні нормативи.*

В статье исследуется процесс совершенствования системы социальной защиты лиц, нуждающихся в поддержке со стороны государства на современном этапе. Анализируется современное состояние социальной защиты населения. Рассмотрено нормативно-правовое регулирование социальной защиты населения в Украине, законодательные акты в которых установлено многочисленную государственную социальную поддержку граждан и нормативно-правовые документы, определяющие основы социальной защиты и гарантируют социальную защищенность путем предоставления льгот, преимуществ и государственной социальной поддержки участников антитеррористической операции и членов их семей. Охарактеризована современная система предоставления социальной поддержки в Украине и социальной реабилитации лиц, вернувшихся из зоны АТО. Исследована система социальной защиты лиц, нуждающихся в поддержке со стороны государства, на базе Черниговской области. Рассмотрена информационно-правовая помощь, как механизм повышения качества социальной поддержки. Предложены меры по совершенствованию социальной защиты лиц в Черниговской области путем разработки, утверждения и внедрения соответствующих программ, которые будут финансироваться за счет областного и районных бюджетов. Эти меры предусматривают: предоставление статуса участников АТО лицам, которые непосредственно участвовали в боевых действиях в составе добровольческих батальонов, которые не были включены в органы, определенные законодательством Украины; выплата единовременного пособия семьям умерших ветеранов; бесплатное проживание в общежитиях членов семей умерших участников АТО, которые посещают полный рабочий день в профессиональных и высших учебных заведениях с целью получения профессионального или высшего образования. Предлагается разработать эффективный механизм реализации социальной защиты в этой сфере и создать единый государственный орган, который будет отвечать за эффективное осуществление государственной стратегии социальной защиты ветеранов. Сформированы предложения по совершенствованию системы оказания социальной поддержки через социальную реабилитацию и информационно-правовую помощь, обоснованы мероприятия по совершенствованию социальной защиты лиц, которые в этом нуждаются, в Черниговской области.

Ключевые слова: *социальная сфера, социальная политика, социальная защита, социальные гарантии, социальное страхование, социальная справедливость, правовое обеспечение социальной защиты населения, государственные социальные стандарты, социальные нормативы.*

Problem statement. Recent years of the development of independent Ukraine are characterized by difficult socio-economic conditions, a permanent deterioration of the medical and demographic situation, the quality of health and life of citizens complicated by the conduct of the anti-terrorist operation (ATO). As a result: significant destruction of infrastructure in the temporarily occupied territories, violation of the usual, coherent life of thousands of Ukrainians, the emergence of victims and migrants, an increase in the number of military personnel, the loss of life and health of thousands of citizens, etc. Expansion of the categories of people who need state support and the emergence of a new range of needs of the population of Ukraine substantially actualize the need to review issues related to state social support of the population in general, participants in the antiterrorist operation and their families in particular, with compulsory study and taking into account the real conditions of life the country and its inhabitants. In connection with the emergence in Ukraine of a new category of citizens - participants of the antiterrorist operation - there was a need to determine the peculiarities of their legal status and level of social protection. The study of the state of social protection of the participants in the antiterrorist operation is very relevant, since many questions arise as to who is a participant in the antiterrorist operation, which normative acts define their legal status, which types of social protection and which benefits members of the ATO and their families get, where and how they can are received.

Analysis of recent research and publications. The problems of improvement of the system social protection of persons in need of support from the state were studied in many scientific works of domestic scientists including: A. Alexandrova, A. Basiluk, N. Boretska, L. Vernigora, V. Volyk, D. Gallagher, B. Zaichuk, I. Kalachova, V. Kirilenko, E. Libanova, M. Liborobin, B. Nadtochiy, V. Skuratsky, M. Hansley Terence, J. Hendshel, P. Townsen, Y. Shklarsky and many others.

Allocation of the unsolved earlier parts of the overall problem. Degree of the study the system of social protection of persons does not meet the need of a modern practice that does not allow operatively and constructively solve the current problems. In spite of thorough researches the system of social protection of persons the processes of improvement of the system of social protection of persons in need of support from the state insufficiently studied. Therefore, it should be noted that there is a need for further developments in determining the features building a social protection system in Ukraine.

The objectives of the article. The purpose of this study is to synthesize theoretical approaches, analyze the current state and develop proposals for improving the system of social protection of people in need of state support at the present stage of state formation. The object of the study is the process of improving the system of social protection of the participants in the antiterrorist operation and members of their families, at the present stage of state-building. The subject of the study is theoretical and methodological aspects of the improvement of the system of social protection of the participants of the antiterrorist operation and members of their families, at the present stage of state formation.

The main results of the study. Social protection is a system of state measures and institutions that provide decent material and social status of citizens, optimal living conditions. Social guarantees are a system of obligations of the state to its citizens in order to meet their vital social needs. As a state's activity, social protection is one of the areas of social policy, such as employment, health care system, housing policy, education, etc.

The strategy of social protection is aimed at the welfare of people. There are four strategies for social protection aimed at improving well-being:

1) growth (acceleration of economic development);

2) redistribution (horizontal and vertical);

3) social security and solidarity (redistribution of income of the person between different periods of his life, assistance provided to a person in distress, social insurance as a product of solidarity and mutual assistance);

4) collective approaches (actions aimed at supporting society as a collective body) [9].

The four categories presented can be divided into two main strategies for social protection aimed at improving well-being:

1) Growth. This implies an acceleration of economic development, which is the main task of economic policy, but is directly related to social protection, since the relationship between them is quite tight. The most widespread arguments are as follows: countries that are characterized by the most active growth of the national product spend the most on social protection; Countries that are able to maintain a high level of taxation are more likely to provide wider social benefits; rich countries are much closer to equality than the poor.

2) Redistribution. This strategy includes all types of resource redistribution: vertical (when resources are passed from rich to poor or vice versa); horizontal (from one group to another: from families that do not have children - from parents, from men to women, from healthy to disabled people); redistribution of resources from one phase of the life cycle of an individual to another. This strategy involves both redistribution through social insurance and redistribution through the general tax system.

In connection with the continuation of the antiterrorist operation in Ukraine, the number of families who have been in difficult life circumstances is increasing, their material and moral and psychological situation deteriorates. In connection with the military conflict, Ukraine suffered not only human losses, but also significant psychological and social deformations, and increased the incidence of post-traumatic stress disorder not only among the members of the ATU, but also members of the families of servicemen whose emotional state is affected by severe psychological stress. This led to the emergence of a new category of personnel - servicemen who perform tasks in the area of the anti-terrorist operation. Therefore, there is a need to provide social guarantees to ATO members, members of their families, wounded servicemen, as well as families whose members died during the ATO, in particular, in terms of improving social protection and financial and material conditions of these categories of persons.

The Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the public during the 2014-2016 years laid the foundations for a legal framework for the social protection of anti-terrorist

participants and members of the families of the victims. The implementation of state policy in the field of social protection and retirement provision of veterans is currently carried out by 19 entities: 4 state agencies with special status, 7 ministries, 8 other central executive authorities, as well as local executive bodies and local self-government bodies. The State Service for War Veterans Affairs and ATO Participants are the central executive body of Ukraine, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Social Policy. During 2014-2016, measures were taken to increase the level of social and legal guarantees to ATO participants and members of their families.

In accordance with the Procedure for granting the status of a participant in the fighting to persons who defended the independence, sovereignty and territorial integrity of Ukraine and took direct part in the antiterrorist operation, ensuring its implementation (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 20, 2014 No. 413) by the State Service for War Veterans and participants Antiterrorist operation, an interdepartmental commission for consideration of materials on the recognition of participants in hostilities was established [4].

The Unified Register of Anti-Terrorist Participants includes information on the provision of the status of a participant in hostilities to persons who participated in the anti-terrorist operation in the different departments (Table 1).

Table 1

Information on the provision of the status of a participant in hostilities to persons who participated in the anti-terrorist operation

Department	Number of participants
Ministry of Defense	186 418
Ministry of Internal Affairs	31 031
National Guard	24 386
Security	7 847
Foreign Intelligence Service	36
Administration of the State Border Guard Service	15 985
Administration of the State Special Transport Service	1 234
Department of state security	422
Administration of State Special Communication	649
State Emergency Services	3 774
General Prosecutor of Ukraine	143
National Police of Ukraine	2265
Employees of enterprises, institutions and organizations	247

The Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine "On Amendments to Article 11 of the Law of Ukraine "On Social and Legal Protection of Servicemen and their Family Members", which provides for mandatory psychological, psychosocial rehabilitation of participants of the ATO after the fulfillment of tasks in combat conditions in the respective Centers with reimbursement of the cost of travel to these centers and back [2].

The Service for War Veterans and participants in the anti-terrorist operation includes 5 centers of social and psychological rehabilitation of the population. For the purpose of professional adaptation,

the Service has created and updated a database of institutions, organizations, institutions in the management of the Ministry of Health, the Ministry of Social Policy, the Ministry of Defense, the Ministry of Internal Affairs, other law enforcement agencies, as well as oblast, Kyiv city, state administrations and have the opportunity to provide services on social and professional adaptation of participants in the antiterrorist operation.

Chernihiv oblast received more than UAH 38,000 in 2017 in order to pay participants to the anti-terrorist operation to compensate for travel expenses to rehabilitation institutions for psychological rehabilitation. In addition, in order to provide psychological assistance to ATO participants and their families members, the local departments of social protection of the population of the region have established cooperation with health authorities, education and public organizations to attract specialists from psychologists. An anti-crisis council was established in Chernihiv, which systematically conducts training with military personnel on the prevention of post-traumatic syndrome. Assistance in acquiring behavioral skills in combat stress is provided. On the basis of the communal medical and preventive institution "Chernihiv Regional Hospital of Veterans of War" the Center for Medical Rehabilitation for participants of the antiterrorist operation operates [1].

The program of social support for the participants of the antiterrorist operation and their family members in the Chernihiv region for 2017-2018 was approved by the decision of the ninth session of the regional council of the seventh convocation on May 17, 2017.Conclusions and suggestions. The program was developed to fulfill the tasks specified in the Decree of the President of Ukraine No 150 of March 18, 2015 "On additional measures for the social protection of the participants of the antiterrorist operation", the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated March 31, 2015, No. 359-p "On approval of the plan of measures for medical, psychological, professional rehabilitation and social adaptation of the participants in the antiterrorist operation" [5, 6].

The program takes into account a set of measures aimed at social, financial, legal and psychological support of ATO participants and their families, social adaptation, professional rehabilitation of servicemen, provision of social and household care to their families, monitoring and quality control of various types of services. Within the framework of the Program implementation additional financial mechanisms are envisaged for solving problems of this category of citizens at the expense of the regional budget. Also, local programs of social protection of certain categories of citizens have been developed. They support participants of antiterrorist operations and members of their families. The privileges for payment of housing and communal services to certain categories of citizens and families of participants of the ATO have been approved and implemented in the oblast.

Also, in order to increase the level of awareness of the population of the region, in particular ATO members and members of their families on issues of information and legal protection and provision of all guarantees provided by the state in accordance with the current legislation of Ukraine, the Program provides, at the expense of the regional budget, the development and distribution among the demobilized participants of the ATO legal collections and social advertising on relevant topics.

Implementation of the Program will promote medical and social adaptation, psychological rehabilitation, vocational training and retraining of ATO participants, social protection of members of their families, as well as provision of financial support to members of families of deceased ATO participants. The implementation of the tasks and activities of the Program envisages the restoration and prevention of violated functions resulting from injury, the optimal realization of the physical and socio-psychological potential of the troops participating in the ATO, with a view to their rapid integration into society.

Social rehabilitation of people who returned from the ATO zone should include the possibility of sending servicemen to special rehabilitation centers where psychologists, psychotherapists, social workers would work with them. Especially for this purpose it is necessary to create centers of recreational therapy, which would carry out recover's measures.

Particular attention is also needed to improve the military medical service, an important component of the armed forces, which cares about the preservation and strengthening of health and the combat capability of the troops, since the human resource is the most important. Physical, moral and psychological preparation, training is a contribution to the successful activity of the Armed Forces of Ukraine.

In order for people to benefit from social assistance, they must be provided with information on where and on what conditions they can get it. The main task of providing information and legal assistance is: to improve the awareness of the population about the main directions of implementation and the state of implementation of reforms in Ukraine; ensuring the coverage by the mass media activities of executive authorities and local self-government bodies, and disclosing of socially important topics [7].

Information and legal assistance should be based on the principles of freedom to create, receive, use and disseminate information; objectivity, authenticity, completeness and accuracy of information; harmonizing the interests of man, society and the state in information activities; the mandatory publication of information that is important public importance; restriction of access to information solely on the basis of law; minimization of negative informational influence and negative consequences of functioning of information and communication technologies; preventing the illegal distribution, use and violation of the integrity of information; harmonization of information legislation and the whole system of domestic legislation [8].

The quality of providing information and legal support depends on:

- Interaction of qualified specialists of executive bodies, local self-government with mass media and public relations;
- Proper maintenance of official websites of executive authorities, local governments, enterprises, institutions and organizations of all forms of ownership, by highlighting the main areas of activity of the body, providing easy access to public information and describing the services provided;
- Placement in the Public reception room, thematic stands about the work of the body;
- Ensuring the uninterrupted operation of the corresponding "hot" telephone lines, where it is possible to solve the issues of the overwhelming majority of citizens promptly;
- Events of information and explanatory, law-education and legal work (organization and holding of conferences, seminars, meetings, trainings and roundtables on topical issues);
- Creation of appropriate conditions for the acquisition of legal knowledge and skills by the population in their application;
- Access to sources of legal information for all citizens, including people with disabilities.

In order to provide qualified legal assistance to counterterrorist operations participants and members of their families on social privileges under imperfect legislation, it is necessary to continue the practice of creating a network of free legal aid. These centers provide free primary and secondary care.

Free primary legal aid covers such types of legal services as providing legal information, advice and legal clarifications, making statements, complaints and other legal documents (other than procedural), providing assistance in securing access to secondary legal aid and mediation .

Secondary legal aid includes protection from prosecution; realization of representation of interests of persons in courts, other state bodies, bodies of local self-government, to other persons; drafting of procedural documents.

Another problem of social protection of the participants in the war for Independence of Ukraine is the lack of an effective mechanism for solving housing problems of veterans of the ATO. Although there is a Comprehensive Program for Housing of Servicemen, Personnel and Chiefs, Customs Officers and their Family Members, in Ukraine, however, due to chronic lack of funding, the effectiveness of the program as a tool for resolving housing problems of military personnel is

extremely low. Therefore, there are examples of housing construction cooperatives, which, on personal transactions, at preferential prices of builders, start their own projects [3].

Particular attention was paid to the issue of the free provision of land plots to the ATO participants, as evidenced by the frequent cases of protest actions of ATO fighters in different regions of the country. Due to the lack of free areas, the problem of speculation with land is increasing in large cities and their suburbs. Instead, there is an alternative; it is possible to replace the land with ATO participants on individual apartments. Obviously, the option with the allocation of apartments - better than the ground, because it sounded quite rightly remarks to the public that to build a house - not cheap pleasure. Not all families, especially the dead ATO participants, have such an opportunity.

Conclusions and suggestions. In Ukraine, in recent years, a new category of people in need of social assistance has appeared - servicemen who perform tasks in the area of the anti-terrorist operation. It is necessary to develop an effective mechanism for the implementation of social protection in this area and to create one state body that will be responsible for the effective implementation of the state strategy of social protection of veterans. Ukraine provides a wide range of social protection systems for this category of citizens. However, in spite of this, in practice, gaining the legal status of the ATO participant, and consequently, the corresponding social protection, is quite difficult in connection with the unclear mechanism for the implementation of legal norms. In addition, the effective implementation of social protection not only ATO participants, but also other citizens directly depends on the financial well-being of the country. It's necessary to improve the social protection of those in need in the Chernihiv region, in particular by developing, approving and implementing appropriate programs that will be financed by regional and district budgets. These measures foresee: granting status to ATO participants who directly participated in hostilities in the composition of volunteer battalions that were not included in the bodies specified by the legislation of Ukraine; payment of one-time assistance to families of deceased combatants after dismissal from service as a result of injury or illness associated with the performance of duties of service; free of charge living in hostels of members of the families of deceased ATO participants who attend full-time study in vocational or higher education institutions for the purpose of obtaining vocational or higher education.

References

1. Zakon Ukrainy «Pro status veteraniv viiny, harantii yikh sotsialnoho zakhystu» № 3551-12, Redaktsiia vid 05.05.2018

2. Zakon Ukrakhny «Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtsiv ta chleniv yikh simei» № 2011-12 Redaktsiia vid 21.03.2018 r.

3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pytannia zabezpechennia zhytlom deiakykh katehorii osib, yaki zakhyshchaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy, a takozh chleniv yikh simei» № 719 vid 19 zhovtnia 2016 r.

4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku nadannia ta pozbavlennia statusu uchasnyka boiovykh dii osib, yaki zakhyshchaly nezalezhnist, suverenitet ta terytorialnu tsilisnist Ukrainy i braly bezposeredniu uchast v antyterorystychnii operatsii, zabezpechenni yii provedennia» № 413 vid 20 serpnia 2014

5. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo medychnoi, psykholohichnoi, profesiinoi reabilitatsii ta sotsialnoi adaptatsii uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii»№ 359-r vid 31 bereznia 2015 r.

6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro dodatkovi zakhody shchodo sotsialnoho zakhystu uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii» № 150/2015 vid 18.03.2015

7. Oliychenko I. The improvement of the system of rendering administrative services at the regional level // Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv

National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource http://pa.stu.cn.ua/

8. Oliychenko I., Ditkovska M. E-government as an instrument of managing the development of socio-economic systems /I. Oliychenko, M. Ditkovska // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4 (12). – 200 p. – P. 69-75

9. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

References (in language original)

1. Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» № 3551-12, Редакція від 05.05.2018

2. Закон Украхни «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» № 2011-12 Редакція від 21.03.2018 р.

3. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання забезпечення житлом деяких категорій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, а також членів їх сімей» № 719 від 19 жовтня 2016 р.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» № 413 від 20 серпня 2014

5. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції»№ 359-р від 31 березня 2015 р.

6. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» № 150/2015 від 18.03.2015

7. Oliychenko I. The improvement of the system of rendering administrative services at the regional level // Public administration, research and development: scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4, electronic resource http://pa.stu.cn.ua/

8. Oliychenko I., Ditkovska M. E-government as an instrument of managing the development of socio-economic systems /I. Oliychenko, M. Ditkovska // Problems and prospects of economics and management : scientific journal / Chernihiv National University of Technology. – Chernihiv : Chernihiv National University of Technology, 2017. – № 4 (12). – 200 p. – P. 69-75

9. Spicker P. Principles of social welfare: an introduction to thinking about welfare state. – London, 1993.

Ditkovska Maryna, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).
Дітковська Марина Юріївна – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевчен ка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).
Дитковская Марина Юрьевна - кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).
E-mail: oimd3@ukr.net
ORCID: 0000-0001-9286-5121
Researcher ID: I-4040-2016

УДК 35.073.537:656.017-048.35

С.В. Повна, канд. екон. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
Н.М. Сікач, заступник начальника управління
управління транспорту, транспортної інфраструктури та зв'язку Чернігівської міської ради, м. Чернігів, Україна
О.Л. Ігнатенков, канд. техн. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ МОДЕРНІЗАЦІЄЮ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО ТРАНСПОРТУ МІСТА

С.В. Повная, канд. экон. наук, доцент.
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина
Н.Н. Секач, заместитель начальника управления
управления транспорта, транспортной инфраструктури и связи Черниговского городского совета, г. Чернигов, Украина
А.Л. Игнатенков, канд. тех. наук, доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИЕЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ТРАНСПОРТА ГОРОДА

Svetlana Povna, PhD, Associate Professor
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine
Nataliia Sikach, deputy head of the department
department, transport infrastructure and communications of the Chernihiv City Council, Chernihiv, Ukraine
Oleksander Ignatenkov, PhD in Technical Sciences, Associate Professor
Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

PUBLIC ADMINISTRATION OF MODERNIZATION OF THE CITY PUBLIC TRANSPORT SYSTEM

В статті досліджено стан та основні проблеми розвитку громадського транспорту України та міста Чернігова зокрема. На ринку автомобільних перевезень, де діють приватні перевізники, роль місцевого самоврядування полягає у встановленні основних та додаткових вимог до проходження конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, а також інвестиційних вимог до конкурсів щодо оновлення транспортної інфраструктури на засадах державно-приватного партнерства. Відповідно органи публічного управління вимагають оновлення транспортних засобів та транспортної інфраструктури, встановлення GPS-трекерів за рахунок автоперевізників та приватних інвестицій. Міський електротранспорт та відповідна інфраструктура, які знаходяться у комунальній власності, модернізуються за рахунок насамперед місцевого бюджету, а також Державного фонду регіонального розвитку та пошуку можливостей фінансування за рахунок міжнародних фінансових організацій. Аналіз структури витрат на закупівлю тролейбусів показав, що 18% від вартості інвестиційного проекту необхідно виплатити у державний бюджет. Тому в якості заходів підтримки модернізації громадського транспорту міста пропонується надання публічною владою пільгових кредитів для придбання нового транспорту, а також пільгової податкової підтримки вітчизняних виробників.

Ключові слова: транспорт, транспортна система міста, публічне управління транспортом, стратегія модернізації транспортної системи міста
Рис.: 1. Табл.: 2. Бібл.: 13.

В статье исследовано состояние и основные проблемы развития общественного транспорта Украины и города Чернигова в частности. На рынке автомобильных перевозок, где действуют частные перевозчики, роль местного самоуправления заключается в установлении основных и дополнительных требований к прохождению конкурса по перевозке пассажиров на автобусном маршруте общего пользования, а также инвестиционных требований к конкурсам

по обновлению транспортной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства. Соответственно органы публичного управления требуют обновления транспортных средств и транспортной инфраструктуры, установление GPS-трекеров за счет автоперевозчиков и частных инвестиций. Городской электротранспорт и соответствующая инфраструктура, которые находятся в коммунальной собственности, модернизируются за счет, прежде всего, местного бюджета, а также Государственного фонда регионального развития и поиска возможностей финансирования международными финансовыми организациями. Анализ структуры затрат на закупку троллейбусов показал, что 18% от стоимости инвестиционного проекта необходимо выплатить в государственный бюджет. Поэтому в качестве мер поддержки модернизации общественного транспорта города предлагается предоставление публичной властью льготных кредитов для приобретения нового транспорта, а также льготной налоговой поддержки отечественных производителей.

Ключевые слова: транспорт, транспортная система города, публичное управление транспортом, стратегия модернизации транспортной системы города

Рис.: 1. Табл.: 2. Библ.: 13.

The article explores the state and main problems of the development of public transport in Ukraine and the city of Chernigov in particular. In the road transport market, where private carriers operate, the role of local government is to establish basic and additional requirements for passing a competition for the transportation of passengers on the public bus route, as well as investment requirements for competitions on updating the transport infrastructure on the basis of public-private partnership. Accordingly, public authorities require the renewal of vehicles and transport infrastructure, the establishment of GPS-trackers at the expense of road carriers and private investment. City electric transport and the corresponding infrastructure, which are in municipal ownership, are modernized due to, first of all, the local budget, as well as the State Regional Development Fund and the search for financing opportunities by international financial organizations. Analysis of the structure of costs for the purchase of trolleybuses showed that 18% of the cost of the investment project must be paid to the state budget.Therefore, as a measure to support the modernization of public transport in the city, it is proposed that the public authorities give preferential loans to purchase new transport, as well as preferential tax support for domestic producers.

Key words: transport, city transport system, public transport management, strategy of modernization of city transport system

Tabl.: 2. Bibl.: 13.

***JEL Classification:** H 540, R 400*

Постановка проблеми. Транспортний сектор відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку території, адже розвинена транспортна система є передумовою економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності економіки і якості життя населення. Разом із тим, використання транспорту супроводжується зростанням явищ, які негативно впливають на якість життя населення та розвиток природного і соціального середовища: посилення енергетичних проблем, збільшення заторів у великих містах, забруднення довкілля [1].

На сьогодні транспортна галузь України, в цілому, задовольняє лише основні потреби населення та економіки в перевезеннях за обсягом, але не за якістю. Сучасний стан транспортної галузі не в повній мірі задовольняє вимоги ефективного впровадження євроінтеграційного курсу України.

Необхідним є збільшення конкурентоспроможності та ефективності транспортного сектору, вдосконалення правових механізмів державно-приватного партнерства з урахуванням транспортної специфіки, посилення взаємодії державного та приватного секторів, органів публічної влади, проведення необхідних реформ, у тому числі щодо запровадження децентралізації шляхом скоординованих ініціатив державної політики. Усе це може забезпечити міцну основу сталого розвитку транспортної галузі України та створення вільного і конкурентного ринку транспортних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам модернізації системи транспорту присвячені публікації закордонних та вітчизняних вчених, серед яких можна виокремити таких авторів: О.В. Бойко [2], Д.В. Зеркалова, В.І. Зюзюн, В.П. Матейчик [3], В.О. Хрутьбу, Л.Ю. Яцківського [4] та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що критичний рівень розвитку транспорту загрожує не тільки виконанню його соціально-економічних функцій, але й національній безпеці. Враховуючи масовість технічно відсталого рухомого складу та інфраструктури, а також фінансову

обмеженість місцевих бюджетів, якісна модернізація транспортних систем потребує пошуку джерел значних інвестиційних надходжень.

Мета статті. Мета статті полягає в дослідженні шляхів впливу публічного управління на модернізацію системи громадського транспорту міста, враховуючи, з одного боку, вимоги реформи децентралізації влади, а з іншого – проблеми недостатності інвестиційного ресурсу у даному секторі економіки.

Виклад основного матеріалу. Транспортний комплекс є важливою складовою у структурі економіки України. Саме транспорт як провідна галузь економіки забезпечує функціонування і розвиток всіх її галузей, виступає фундаментальною основою взаємодії, забезпечуючи економічні зв'язки між виробниками та споживачами продукції різних регіонів країни, а також зовнішньоекономічні зв'язки. Без його ефективної роботи неможливе підвищення добробуту суспільства та рівня життя населення [4]. До одного із стратегічних напрямів розвитку держави відноситься нарощення та раціональне використання транзитно-транспортного потенціалу країни та забезпечення сталого розвитку системи транспорту України [2].

Згідно з офіційною статистикою, за 2017 р. в Україні перевезено 4647,2 млн осіб, з них: автобусами – 2018,7 млн пасажирів; тролейбусами – 1057,8 млн пасажирів; трамваями – 675,6 млн пасажирів [5]. Наведена статистика демонструє важливу роль електротранспорту на ринку пасажирських перевезень України. Автобусні маршрути існують у більшості з більш ніж 460 міст країни, електротранспорт функціонує в 51 з них, у той же час кількість пасажирів, перевезених міським електротранспортом, можна порівняти з показниками всього автобусного парку країни. Міський електротранспорт знаходиться у комунальній власності громад та характеризується екологічністю та збитковістю. З огляду на те, що електротранспорт має вищу закупівельну вартість, в середньому у 1,5-2 рази більше, ніж у транспорту, що працює на вуглеводневому паливі (бензин, дизель, газ), популярністю у приватних компаній він не користується.

Інфраструктура електротранспорту України включає в себе: 2646 трамвайних вагонів, 95 % з яких вичерпали нормативний термін експлуатації і потребують заміни; 1927 км трамвайних ліній – 20 % потребують ремонту. У країні числяться 3736 тролейбусів, 67 % з яких вичерпали нормативний термін експлуатації і потребують заміни, але, незважаючи на це, використовуються. Тому актуальним є питання як заміни рухомого складу, так і проведення капітального ремонту мереж. За умов планової збитковості трамвайно-тролейбусних управлінь виконати це завдання дуже важко. Не потребує особливих доказів те, що підприємства не мають фінансових можливостей для розширеного відтворення своєї діяльності, тобто впровадження сучасних технологій, заміни застарілих основних виробничих фондів. М. Чернігів має аналогічні проблеми у транспортній системі (табл. 1).

У 2006 р. парк тролейбусів налічував 154 одиниці. На маршрути виходило щоденно у середньому 112 тролейбусів. При цьому за 2006 р. було перевезено 60,5 млн. пасажирів. Наразі на балансі Комунального підприємства «Чернігівське тролейбусне управління» (КП «ЧТУ») знаходиться 105 одиниць рухомого складу тролейбусів, з них пасажирських – 100 одиниць. Але кількість тролейбусів, що відпрацювали нормативний строк експлуатації (більше 10 років) становить 70 одиниць, або 70 % загальної кількості рухомого складу. Середній вік одного пасажирського тролейбусу – 17,8 років (при тому, що термін експлуатації тролейбуса складає 10-12 років). Обслуговування 10 тролейбусних маршрутів міста щоденно здійснює у середньому 65 одиниць транспорту – при умові відсутності дощу чи снігу. З настанням осінньо-зимового періоду їх кількість зменшується, зважаючи на незадовільний технічний стан. Існуючі контактна і кабельна мережі мають знос понад 50 %,

що тягне за собою додаткове споживання енергоресурсів, негативно впливає на якість обслуговування (низька швидкість руху, вимушені зупинки) та безпеку руху.

Таблиця 1

Основні проблеми транспорту м. Чернігова за останні 10 років та причини їх виникнення

Проблеми	***Причини***
1. Застарілість рухомого складу та інфраструктури комунального транспорту: з 2008 р. по 2015 р. придбано лише 7 нових тролейбусів	Вдсутність фінансування з боку держави та органів місцевого самоврядування
2. Застарілість рухомого складу автотранспортних підприємств: з 2012 р. по 2016 р. придбано лише 34 автобуси	Великі відсоткові кредитні ставки на придбання рухомого складу для приватних перевізників
3. Компенсація за перевезення пільгових категорій громадян не в повному обсязі: тролейбуси – від 48% у 2016 р. до 95% у 2018 р. (план); автобуси – від 10% у 2016 р. до 48% у 2018 р. (план)	Велика кількість пільгових категорій, які встановлює законодавство України; обмеженість місцевих бюджетів
4. Непристосованість транспорту для осіб з обмеженими можливостями: 22% тролейбусів та 1,5% автобусів	Відсутність фінансування; обмеженість підприємств, які виробляють спеціальні моделі автобусів та більша вартість низькопідлогового рухомого складу
5. Велика доля автобусів малої місткості: з 2008 р. спостерігається “наступ” маршруток на тролейбуси та автобуси великої місткості	Маршрутки є більш економічними; зменшення долі тролейбусів в процесі старіння

Джерело: розроблено авторами

Якщо проаналізувати тенденцію зміни показників роботи КП «ЧТУ», починаючи з 2006 р., можна зробити висновок, що, на жаль, десятий рік поспіль спостерігається падіння обсягів перевезень електротранспортом за рахунок, в першу чергу, зменшення кількості рухомого складу та зниження якості надання послуг. Обсяг пасажирських перевезень, виконаний тролейбусами у 2016 р., скоротився на 37,2 % у порівнянні з 2006 р. Така ситуація призвела до значного збільшення долі мікроавтобусів у складі пасажирських перевезень в місті, які, незважаючи на невеликий термін експлуатації, не відповідають сучасним вимогам безпеки руху, екологічним нормативам та потребам пасажирів.

Особливістю ринку автомобільних перевезень є відсутність на ньому державного сектору економіки. Діють лише приватні автоперевізники. Отже, головною функцією органів місцевого самоврядування є забезпечення реалізації державної політики у даній сфері, визначення «правил гри» на місцевому рівні, як наслідок – забезпечення сталого функціонування пасажирських автомобільних перевезень [6].

Відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» [6] органи місцевого самоврядування формують мережу міських автобусних маршрутів загального користування і здійснюють у межах своїх повноважень контроль за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, а також організацію пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування. Визначення кандидатури автомобільного перевізника для роботи на автобусному маршруті загального користування здійснюється на конкурсних засадах згідно з Порядком проведення конкурсу з

перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування [7]. Відповідно до цього Порядку Організатором конкурсу на автобусному міському маршруті загального користування є виконавчий орган міської ради відповідного населеного пункту.

Розвиток і вдосконалення транспорту здійснюється відповідно до державних цільових програм з урахуванням його пріоритету та на основі досягнень науково-технічного прогресу і забезпечується державою [8]. Відповідно до Закону України «Про міський електричний транспорт» [9] на органи місцевого самоврядування покладено функції забезпечення реалізації державної політики у сфері міського електричного транспорту, а також розробка регіональних та місцевих програм його розвитку і забезпечення їх виконання; державна політика у сфері міського електричного транспорту проводиться на засадах беззбиткової роботи перевізників; оновлення рухомого складу, а також інших об'єктів міського електричного транспорту проводиться за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів та інших джерел. Фінансування оновлення рухомого складу з державного бюджету здійснюється за умови виділення відповідних коштів з місцевих бюджетів.

З метою підтримки електричного транспорту України була прийнята Державна цільова програма розвитку міського електротранспорту на період до 2017 р., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2006 р. № 1855 [10]. Частка участі державного бюджету в об’ємі фінансування при затвердженні Програми була задекларована на рівні 50 %, при умові співфінансування з міськими бюджетами, але постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 601 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» державну частку було знижено до 37,5 %.

Передбачене Державною програмою оновлення рухомого складу електротранспорту м. Чернігова з урахуванням його доступності для інвалідів з ураженнями органів зору, слуху, опорно-рухового апарату та інших маломобільних груп населення шляхом придбання у вітчизняних виробників із ступенем локалізації не менш як 65 % нових тролейбусів з початку дії до 01.01.2018 р. мало становити 70 одиниць. Також на цей період була передбачена реконструкція тролейбусних ліній протяжністю 60 км. На виконання постанови [10], рішенням Чернігівської міської ради від 25.04.2007 р. було затверджено Програму стабілізації і розвитку міського електричного транспорту м. Чернігова на період до 2017 р.

Попре встановлені амбіційні завдання та кризове становище міського електротранспорту, станом на 01.01.2018 р. за Програмою профінансовано придбання лише 7 одиниць низькопідлогових тролейбусів на суму у розмірі 1,095 млн. грн. з державного бюджету та 12,1 млн. грн. з місцевого, тобто переважно за рахунок бюджету обласного центру, що становить лише 10% від запланованого оновлення рухомого складу. А також профінансовано реконструкцію ліній протяжністю 2,6 км на суму 0,452 млн. грн. з місцевого бюджету. З державного бюджету кошти не надходили. Це лише 5,2 % від запланованої реконструкції. В умовах впровадження реформи децентралізації в країні надія на подальше виконання Програми з боку центральної влади зникла остаточно.

В той же час, згідно з Законами України [6, 9] пільгові перевезення пасажирів, які відповідно до законодавства користуються такими правами, забезпечують перевізники, які здійснюють перевезення пасажирів на маршрутах загального користування. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надати перевізникам, які здійснюють пільгові перевезення пасажирів та перевезення пасажирів за регульованими тарифами, компенсацію відповідно до Закону.

До 2016 р. у Державному бюджеті України передбачались видатки на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, визначених законодавством. Розмір субвенції, що нараховувалась комунальному підприємству за перевезення пільгових категорій громадян становила лише 45-50 % від реальних втрат. Субвенція розподілялась нерівномірно

по містах України. Деякі підприємства електротранспорту, отримували більший відсоток від потреби, деякі – менший. Підприємства автотранспорту також отримували субвенцію в обсязі, що не перевищував 50%.

В рамках децентралізації Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» видатки на відшкодування коштів за перевезення пільгових категорій громадян на міському пасажирському транспорті загального користування не були передбачені і наразі відсутні. В той же час рішення стосовно встановлення переліку пільгових категорій залишилось за державою і наразі регламентується Законами України та постановою Кабінету Міністрів України. При цьому в ст. 142 Конституції України зазначено: витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Отже, починаючи з 2016 р., склалась така ситуація, коли на пільги, встановлені державою, фінансування з державного бюджету було припинено, а право регулювання та компенсації пільг так і не було надано органам місцевого самоврядування. Можна констатувати, що криза нормативно-правових відносин центральної влади з органами місцевого самоврядування поширилась на сферу пасажирських перевезень та негативно вплинула на всі підприємства громадського транспорту загального користування.

Тому, з метою зниження соціальної напруги та збереження електротранспорту в місті, Чернігівська міська рада, використовуючи своє право на впровадження соціальних програм, прийняла Програму компенсації пільгових перевезень окремих категорій громадян в міському електро- та автомобільному транспорті загального користування. Однак, враховуючи обмежені можливості міського бюджету, компенсаційні відшкодування нараховуються не в повному обсязі, що позначається на якості надання послуг, оскільки підприємства вимушені економити на ремонтах рухомого складу та заробітній платі працівників. Така ситуація, в свою чергу, призводить до зниження безпеки перевезень та гострого дефіциту персоналу.

У травні 2011 р. м. Чернігів офіційно підтримало масштабну ініціативу Європейської комісії зі сталого розвитку міст, відому як Угода Мерів (Covenant of Mayors). Угода Мерів охоплює місцеві та регіональні органи влади, які беруть на себе добровільні зобов'язання підвищувати енергоефективність та нарощувати використання відновлювальних джерел енергії на своїх територіях. У 2014 р., враховуючи зобов'язання, зазначені в Угоді мерів, підготовлене Попереднє техніко-економічне обґрунтування (Концепцію) проекту «Підвищення ефективності громадського електротранспорту міста Чернігова» в рамках виконання міста проекту «Муніципальна енергетична реформа в Україні», що фінансується АМР США (USAID).

В концепції зазначено, що для підвищення якості наданих населенню міста транспортних послуг шляхом ефективного використання комунального електротранспорту міста необхідно здійснити заходи: оновлення рухомого складу тролейбусів (закупівля 41 нового енергоефективного низькопідлогового тролейбуса); оновлення системи електроживлення електротранспорту; реконструкція існуючої контактної мережі міста із заміною опор та спецчастин [11].

Для досягнення цілей, зазначених в Угоді мерів, місто за допомоги фахівців Всеукраїнської благодійної організації «Інститут місцевого розвитку» в рамках Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» розробило План дій зі сталого енергетичного розвитку до 2023 р. та каталог інвестиційних проектів [12].

У зв'язку із зміною соціально-економічної ситуації як в Україні, так і в Чернігівській області, у 2015 р. постала необхідність створення Стратегії сталого розвитку Чернігівської області на період до 2020 р., яка була затверджена рішенням позачергової сесії Чернігівської

обласної ради шостого скликання 28.05.2015 р. Процес колективної роботи різних суб'єктів регіонального розвитку в рамках робочої групи дозволив залучити до розробки Стратегії близько 100 активних громадян області з різних секторів суспільства: органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, наукових установ та громадських організацій. Зокрема, в питаннях транспорту та транспортної інфраструктури по м. Чернігову у дану Стратегію було внесено такі проекти: (1) розбудова дорожньої інфраструктури, у тому числі будівництво, ремонт, реконструкція контактної мережі тролейбусів, кабельних ліній мережі, тягових підстанцій; (2) оновлення рухомого складу тролейбусів.

На фінансування пріоритетних напрямків, зокрема на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, відповідно до ст. 24 Бюджетного кодексу України, спрямовуються кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди ДФРР визначається в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів ДФРР, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 %.

Варто зазначити, що в Чернігівській області та, зокрема, в м. Чернігові на транспорт припадає незначна доля інвестицій. Тому важливим аспектом в сталому розвитку сфери транспорту є активна підтримка держави та органів місцевого самоврядування інвестиційного процесу шляхом як використання внутрішніх ресурсів, так і залучення коштів міжнародних фінансових організацій та технічної допомоги. З метою реалізації комплексного інвестиційного проекту «Підвищення ефективності громадського електротранспорту м. Чернігова» [11], у 2014 р. керівництвом міста було прийняте рішення про залучення кредиту Європейського банку реконструкції та розвитку та розпочато процес підготовки необхідних документів для отримання кредиту на придбання 41 нового тролейбуса та реконструкцію тролейбусної мережі.

Враховуючи довготривалість підготовчих процедур до оформлення кредиту, застарілість основних фондів КП «ЧТУ» та важливість збереження екологічного, соціально необхідного виду транспорту, на початку 2016 р. Чернігівська міська рада схвалила виділення коштів на оновлення рухомого складу електротранспорту у розмірі 50 млн. грн., на ремонт контактної мережі та обладнання тягових підстанцій – у розмірі 5 млн. грн. На ці кошти КП «ЧТУ» виконало протягом 2016-2017 рр. роботи з ремонту контактної мережі протяжністю 8,1 км та провело тендер на закупівлю 15 нових односекційних низькопідлогових тролейбусів. Окрім цього в 2017 р. було здійснено за рахунок коштів міського бюджету ремонт 3-х тягових підстанцій, розпочато капітальні ремонти 5 старих тролейбусів.

В 2016 р. завершено роботи по проекту «Будівництво тролейбусної контактної лінії по вул. Козацькій в м.Чернігові». Фінансування будівництва відбувалось з ДФРР та міського бюджету. Ззагальна вартість даного проекту становить 16,5 млн грн., з яких 9,9 млн грн. – кошти ДФРР, 6,6 млн грн. – кошти міського бюджету).

З метою комплексного реформування системи пасажирських перевезень у 2016 році була створена та затверджена нова мережа міських автобусних маршрутів загального користування (рішення виконкому міської ради № 419 від 28.09.2016 р.)

Враховуючи зміни у мережі міських автобусних маршрутів, починаючи з 10.01.2017 р., постала необхідність у розірванні чинних договорів з перевізниками та проведення конкурсу з перевезення пасажирів на всіх міських автобусних маршрутах загального користування. Статтею 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» встановлено обов'язкові умови конкурсу на перевезення пасажирів, а саме визначена органами виконавчої влади та

органами місцевого самоврядування обґрунтована структура парку автобусів, що працюватимуть на маршруті загального користування, за пасажиромісткістю, класом, технічними та екологічними показниками. А також зазначено: у разі відсутності в перевізників-претендентів автобусів, що відповідають умовам конкурсу, вони мають право подавати до конкурсного комітету заяву на участь у конкурсі та документи, що містять характеристику наявних автобусів, які перевізник-претендент пропонує використовувати на маршруті, а також інвестиційний проект-зобов'язання щодо оновлення парку автобусів на маршруті на період до п'яти років [6].

Користуючись своїм правом та нагодою, Організатор конкурсу сформував такі умови, що обов’язково передбачають збільшення пасажиромісткості чи оновлення рухомого складу на тих маршрутах, де є для цього необхідність, виходячи з наявних пасажиропотоків та враховуючи стан транспорту. Додатковою умовою було встановлено обов’язок підприємств-перевізників забезпечити встановлення та підключення обладнання GPS-системи та автоматизованої системи оплати проїзду на рухомий склад, починаючи з моменту, визначеного Організатором. В результаті за 2017 р. автоперевізниками міста було здійснено заміну 23 транспортних засобів замість 19 запланованих, відповідно до інвестиційних зобов’язань. Зокрема восени 2017 р. підприємство ПрАТ «Таксосервіс» придбало 4 автобуси з двигунами, що відповідають стандарту Євро-5 та пристосовані для осіб з обмеженими можливостями замість 4-х автобусів з двигунами, що відповідають екологічному стандарту Євро-1, Євро-2. Окремо слід звернути увагу, що підприємство з великими складнощами отримало нові автобуси в кредит під 24% річних, що суттєво погіршило його фінансове становище.

У 2017 р. було проведено конкурс з визначення суб'єкта господарювання для надання послуг GPS–моніторингу в м. Чернігові. В конкурсі прийняло участь 6 підприємств з різними пропозиціями стосовно вартості надання послуг, з різним досвідом роботи та інвестиційними пропозиціями. З урахуванням практичного досвіду 7 успішно реалізованих проектів на мережах пасажирського транспорту в містах України та інвестиційної пропозиції, що включає установку та облаштування на території міста 5 «розумних зупинок», підключених до системи GPS, запропонованою абонентською платою в сумі 90 грн./місяць (сплачує перевізник), а також 20-денного терміну установки системи на рухомий склад, конкурсний комітет віддав перевагу пропозиції ТОВ «Дозор Україна», м. Житомир. Вирішальним аргументом на користь переможця була його додаткова інвестиційна пропозиція (5 «розумних зупинок»), яку жоден з претендентів не зміг перевищити. Необхідно звернути увагу, що на обслуговування системи GPS-моніторингу з міського бюджету кошти не витрачаються.

В квітні 2017 р. вступив в силу Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті». Чинна система оплати та контролю проїзду в міському транспорті застаріла та має багато недоліків. Зокрема, використання паперових квитків не дає можливості контролювати кількість пасажирів, а разом з тим - і обіг готівки. Очікується, що впровадження автоматизованої системи оплати проїзду (АСОП) дозволить оцінити реальний обіг коштів, який стане основою для розрахунку обґрунтованих тарифів на перевезення та аналізу можливостей оновлення автопарку перевізника. В той же час суттєвим плюсом електронного квитка є посилення безпеки перевезення пасажирів, оскільки водій буде займатись лише керуванням транспортним засобом, а сплачувати за проїзд пасажири будуть самостійно.

Оскільки в міському бюджеті не закладено кошти на впровадження системи, а КП «ЧТУ» таких ресурсів не має, було оголошено інвестиційний конкурс. За умовами конкурсу суб’єкт

господарювання, який буде виконувати функції Оператора АСОП в електротранспорті КП «ЧТУ» повинен забезпечити фінансування всіх витрат, пов'язаних із впровадженням АСОП, а саме: проектуванням, створенням, монтажем, введенням в експлуатацію, подальшим обслуговуванням та експлуатацією АСОП.

У грудні 2017 р. було проведено конкурс з визначення суб'єкта господарювання для виконання функцій оператора АСОП в електротранспорті, в якому взяли участь 3 претендента: ПАТ КБ «Приватбанк», ТОВ «Чернігівська транспортна компанія», Консорціум «АСТЕК». З урахуванням наявності повного пакету обов'язкових документів, найбільшого практичного досвіду успішно реалізованих проектів на мережах пасажирського наземного транспорту в містах України та найнижчої ставки винагороди оператора у розмірі 7% від загального обсягу виручки КП «ЧТУ», конкурсний комітет одноголосно віддав перевагу пропозиції ТОВ «Чернігівська транспортна компанія», яка зайняла перше місце. З переможцем підписано договір та наразі відбувається 1-й етап впровадження АСОП у тролейбусах КП «ЧТУ».

Отже, на сьогодні впроваджено наступні заходи для модернізації системи громадського транспорту м.Чернігова (табл. 2)

Таблиця 2

Виконані заходи Чернігівської міської ради з інвестиційної підтримки транспортної системи міста за 2016-2017 рр.

№ п/п	*Захід*	*Джерело фінансування*
1.	Збільшення відшкодування перевізникам за перевезення пільгових категорій громадян	Міський бюджет
2.	Придбання 15 нових тролейбусів	Міський бюджет (50 млн грн.)
3.	Реконструкція 8,1 км контактної мережі, здійснення ремонту 3-х тягових підстанцій	Міський бюджет (5 млн грн.)
4.	Будівництво тролейбусної лінії на мікрорайон Масани	ДФРР (9,9 млн грн.)
		Міський бюджет (6,6 млн грн.)
5.	Обладнання громадського транспорту системою GPS-моніторингу, оновлення зупинок громадського транспорту	Інвестиції ТОВ «Дозор»
6.	Впровадження автоматизованої системи оплати проїзду	Інвестиції ТОВ «Чернігівська транспортна компанія»
7.	Оновлення рухомого складу автобусів	Інвестиції підприємств-перевізників

Джерело: розроблено авторами

Отже, при аналізі витрат публічної влади на модернізацію транспортної системи м. Чернігова у 2016-2017 рр. з'ясовано, що доля витрат ДФРР складає 13,8 %, а доля місцевого бюджету – 86,2 %, і це без врахування виплат на компенсацію пільгових перевезень, право на які надала держава, а оплачує місцевий бюджет.

Для ефективної модернізації транспортної системи міста згідно з принципами сталого розвитку та на виконання стратегічних державних документів вважаємо за необхідне виділити, як найбільш вагомі, наступні інвестиційні проекти:

1. Підвищення ефективності громадського електротранспорту м. Чернігова.

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) висловив згоду надати 200 млн. євро на удосконалення інфраструктури громадського транспорту в містах України. Відповідну угоду

було підписано 11.11.2016 р. в Будинку Уряду України, а 12.04.2017 р. угоду ратифіковано Верховною Радою України [13].

Чернігівська міська рада, разом з КП «ЧТУ» підготувала необхідні документи щодо реалізації проекту «Підвищення ефективності громадського електротранспорту м. Чернігів» та пройшла відбір фахівцями Європейського інвестиційного банку для участі у інвестиційному проекті «Міський громадський транспорт України». Наразі редакція проекту містить один захід – «Оновлення рухомого складу тролейбусів шляхом закупівлі нових енергоефективних односекційних низькопідлогових тролейбусів у кількості 40 одиниць» на суму 6 млн. EUR.

Окрім вигідної відсоткової ставки, до позитивних моментів угоди з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) можна віднести відсутність будь-яких додаткових платежів, зокрема штрафних санкцій за дострокове погашення кредиту, а також значну технічну допомогу, яку надає Європейський інвестиційний банк за свій кошт, в процесі оформлення документів, зокрема розробка прикладів аналізу витрат і зисків, тендерної документації, техніко-економічного обґрунтування.

Однією з вимог Європейського інвестиційного банку та Міністерства інфраструктури до учасників угоди є розробка аналізу витрат та зисків проектів. З метою підготовки якісної документації міська рада звернулась за допомогою до організації USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні», яка знайшла розробників комплексного дослідження стану міського електротранспорту та аналізу шляхів вирішення проблемних питань, яким став Інститут енергозбереження та енергоменеджменту НТУУ «Київський політехнічний інститут».

У листопаді 2017 р. представники розробника презентували для керівництва міста, депутатського корпусу, громадськості результати свого дослідження – проект під назвою «Розробка та обґрунтування плану розвитку та шляхів підвищення ефективності громадського електротранспорту м. Чернігів», а також Аналіз витрат та зисків за формою Європейського інвестиційного банку. У цьому ж місяці КП «ЧТУ» отримало офіційну підтримку від Чернігівської міської ради стосовно участі у проекті та його реалізації. На засіданні Керівного комітету проекту «Міський громадський транспорт України» в Міністерстві інфраструктури 21.05.2018 р. було остаточно погоджено документи першої групи із 4-х міст, у тому числі м. Чернігова.

Загальна річна економія витрат від експлуатації нових тролейбусів виникає за рахунок: зменшення витрат на матеріали, запасні частини та на ремонти, а також зменшення витрат на електроенергію для руху тролейбусів. Впровадження проекту дозволить не тільки покращити фінансовий стан підприємства, але й підвищити якість транспортних послуг: покращити екологічний стан довкілля, підвищити безпеку перевезень пасажирів, зменшити витрати часу на переїзд та підвищити конкурентоспроможність муніципального транспорту.

2. Модернізація інфраструктури електротранспорту м. Чернігів.

Триває пошук фінансових джерел для оновлення інфраструктури електротранспорту міста та обслуговуючого обладнання. В рамках співпраці з Міністерством інфраструктури розроблено Проект «Модернізація інфраструктури електротранспорту м. Чернігів», який передбачає заходи: (1) реконструкція існуючої контактної мережі тролейбусних ліній; (2) оновлення системи електроживлення електротранспорту; (3) оновлення спеціалізованого автотранспорту для ремонту.

Восени 2017 р. проект включено в перелік інфраструктурних інвестиційних проектів з метою залучення грантових та/або кредитних коштів міжнародних фінансових інституцій. Для часткової реалізації даного проекту за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку КП «ЧТУ» міської ради замовило розробку інвестиційного проекту

«Капітальний ремонт тролейбусної мережі в м. Чернігів». Економічний ефект для КП «ЧТУ» від впровадження заходів досягається за рахунок наступних чинників: зниження експлуатаційних витрат, пов'язаних з систематичними відмовами в роботі, аварійними пошкодженнями; економії фонду оплати праці (ремонтних бригад); зниження споживання електричної енергії; висока швидкість та ефективність процесу здійснення ремонтних робіт.

Отже, співпраця з міжнародними фінансовими організаціями відкриває для органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств транспорту можливості щодо вирішення їх нагальних проблемних питань. За таких умов та враховуючи кризове становище пасажирського транспорту м. Чернігова, міська влада звертається за допомогою до міжнародних фінансових інституцій, які мають змогу інвестувати кошти в розвиток транспортної системи міста на вигідних умовах та додатково залучати технічних експертів для надання консультацій в процесі впровадження проектів.

Одним з важливих для міського транспорту України та м. Чернігова є інвестиційний проект «Міський громадський транспорт України». З початком його реалізації закладено підґрунтя для підтримки органів місцевого самоврядування та комунальних транспортних підприємств у питаннях залучення пільгових кредитних коштів на оновлення парку трамваїв, тролейбусів, автобусів, будівництва нових та реконструкції наявних трамвайних і тролейбусних ліній, тягових підстанцій тощо. Очікується, що реалізація зазначеного проекту дасть змогу покращити якість надання населенню послуг з перевезення, забезпечити стабільне функціонування і подальший розвиток міського пасажирського транспорту; покращити екологічний стан у містах.

Але детальний аналіз умов роботи міського комунального транспорту та участі комунальних транспортних підприємств України у проекті виявляє наступні недоліки.

Європейський інвестиційний банк не надає кошти на сплату ПДВ. Комунальні підприємства будуть сплачувати ПДВ в Державний бюджет самостійно. Враховуючи, що підприємства, які надають послуги з перевезення пасажирів, не сплачують ПДВ з продажу разових поїздок та квитків тривалого користування, вони не зможуть отримати суттєве відшкодування ПДВ після придбання рухомого складу та модернізації елементів інфраструктури. Отже, державний бюджет буде мати зиск з впровадження міжнародних фінансових інвестиційних угод, а місцеві бюджети вимушені згодитись на такі умови, оскільки не мають власних ресурсів в тих об’ємах, щоб за короткі строки привести транспортне господарство в належний технічний стан.

В той же час Міністерство фінансів України встановлює додаткову відсоткову ставку для місцевих бюджетів за надання державної гарантії. Аналіз структури витрат на придбання 40 тролейбусів за проектом “Міський громадський транспорт України”, що фінансується ЄІБ (рис. 1), показав, що 18% витрат від вартості інвестиційного проекту необхідно виплатити у державний бюджет. Окрім цього в процесі придбання рухомого складу транспортні підприємства не можуть розраховувати на пільги щодо сплати податкових та митних платежів. Також в питанні оновлення рухомого складу транспортних підприємств залишається актуальною проблема відсутності пільгових кредитів для придбання нового транспорту, а також пільгової податкової підтримки вітчизняних виробників .

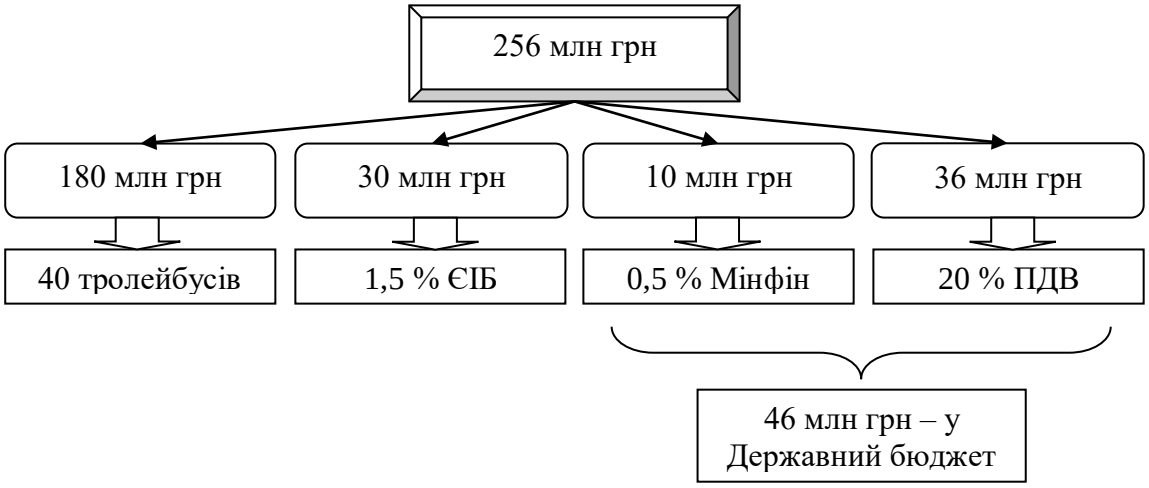

Рис. 1 Структура витрат м. Чернігова на придбання 40 тролейбусів за проектом "Міський громадський транспорт України", що фінансується ЄІБ

Джерело: розроблено авторами

Таким чином, головною рекомендацією щодо поліпшення стану пасажирського транспорту в Україні та розвитку інвестиційної діяльності в цій галузі є дотримання державою положень Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні, що означає надавати підтримку інвестиційним проектам, а не заробляти на них. Адже в Законі України «Про інвестиційну діяльність» стверджується, що інвесторам, які здійснюють інвестиційну діяльність у найбільш важливих для задоволення суспільних потреб напрямах, створюються пільгові умови.

Окрім розглянутих інвестиційних проектів, які можна реалізовувати як за рахунок міського та державного бюджету, а також міжнародних фінансових інституцій, окремо пропонуємо перелік заходів підтримки сталого розвитку транспорту України та м. Чернігова, які доцільно використовувати державним органам влади та органам місцевого самоврядування:

1) Звільнення від сплати ПДВ підприємств міського електротранспорту в процесі придбання нового екологічного, енергоефективного, низькопідлогового рухомого складу.

2) Податкові пільги вітчизняним підприємствам-виробникам тролейбусів, електробусів, автобусів з екологічними двигунами, а також виробникам транспорту, пристосованого для перевезення осіб з обмеженими можливостями. Такий захід буде стимулювати розвиток вітчизняного виробництва.

3) Звільнення від мита на ввезення екологічного транспорту на територію України.

4) Надання пільгових кредитів транспортним підприємствам на придбання вітчизняного рухомого складу або компенсація виплати відсотків. Захід сприятиме більш швидкому оновленню громадського транспорту, а також розвитку вітчизняного виробництва.

5) Відмова від стягнення відсотка за державну гарантію в процесі укладання міжнародних фінансових угод з підтримки розвитку громадського транспорту.

6) Субвенції на придбання рухомого складу та реконструкцію інфраструктури, як пряма підтримка комунальних транспортних підприємств.

7) Компенсація пільгових перевезень перевізникам в повному обсязі або надання можливості органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати перелік пільгових категорій громадян.

Висновки і пропозиції. Критичний стан транспортної системи міста, зумовлений системним недофінансуванням та тривалою відсутністю інвестиційних процесів, призвів до погіршення якості пасажирських перевезень. В цих умовах органи місцевого самоврядування м. Чернігова, розуміючи важливу роль транспорту у безперебійній роботі організацій та служб, проводять значну роботу щодо модернізації транспортної системи міста. Так, використовуються різноманітні види інвестиційної підтримки:

- Надання відшкодування з міського бюджету перевізникам за перевезення пільгових категорій громадян;
- Оновлення рухомого складу тролейбусів та реконструкція тролейбусної інфраструктури за рахунок міського бюджету;
- Залучення коштів Державного фонду регіонального розвитку на умовах співфінансування для будівництва тролейбусної лінії;
- Пошук кредитної допомоги міжнародних фінансових інституцій;
- Залучення інвестицій для оновлення зупинок громадського транспорту та впровадження електронного квитка;
- Створення умов для інвестування приватних автоперевізників в оновлення рухомого складу міських автобусів та встановлення системи GPS- моніторингу.

Варто зазначити, що гостро відчувається дефіцит підтримки державою процесу розвитку міських транспортних систем, наприклад, при оновленні рухомого складу транспортних підприємств залишається актуальною проблема відсутності пільгових кредитів для придбання нового транспорту, а також пільгової податкової підтримки вітчизняних виробників.

Список використаних джерел

1. Wefering F. Настанови. Розробка та виконання Плану сталої міської мобільності / S. Rupprecht, S. Bührmann, S. Böhler-Baedeker // Європейська Комісія. Генеральний Директорат з Мобільності та Транспорту. – 2014. – 152 с.

2. Бойко О. В. Сталий розвиток транспортної системи України / О. В. Бойко, З. П. Двуліт // Науковий вісник НЛТУ України. - 2013. - Вип. 23.18. - С. 94-103.

3. Матейчик В. П. Формування програм сталого розвитку міських транспортних систем / В. П. Матейчик, М. Смешек, В. О. Хрутьба, В. І. Зюзюн // Вісник Нац. транспортного ун-ту. – 2014. – № 29(1). – С. 158–172.

4. Яцківський Л.Ю., Зеркалов Д.В. Загальний курс транспорту: Навчальний посібник. – К.: Арістей, 2007. – 458 с.

5. Державна служба статистики України. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://www.ukrstat.gov.ua/

6. Закон України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. № 2344-III. [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2344-14.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 3.12.2008 р. № 1081 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1081-2008-%D0%BF/page.

8. Закон України «Про транспорт» від 10.11.1994 р. № 232/94-ВР [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80.

9. Закон України «Про міський електричний транспорт» від 29.06.2004 р. № 1914-IV [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1914-15.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2006 р. № 1855 «Про затвердження Державної цільової програми розвитку міського електротранспорту на період до 2017 року» [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1855-2006-%D0%BF

11. Попереднє техніко-економічне обґрунтування (Концепція) проекту «Підвищення ефективності громадського електротранспорту міста Чернігова», ТОВ «АРНІКА-Центр», Київ, 2014 рік.

12. Рішення Чернігівської міської ради від 4 червня 2015 року «Про План дій зі сталого енергетичного розвитку м. Чернігова на 2015- 2023 роки» [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/6593

13. Закон України від 12.04.2017 р. № 2009-VIII «Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Міський громадський транспорт України») між Україною та Європейським інвестиційним банком» [Електронний ресурс]. – Доступний з: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2009-19.

References

1. Wefering F. (2014) Nastanovy. Rozrobka ta vykonannia Planu staloi miskoi mobilnosti [Instructions Develop and implement a Sustainable Urban Mobility Plan]. Yevropeiska Komisiia. Heneralnyi Dyrektorat z Mobilnosti ta Transportu. (in Ukrainian).

2. Boiko O. V. (2013). Stalyi rozvytok transportnoi systemy Ukrainy [Sustainable development of the transport system of Ukraine]. Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy. no. 23.18. - pp. 94-103. (in Ukrainian).

3. Mateichyk V. P. (2014). Formuvannia prohram staloho rozvytku miskykh transportnykh system [Formation of programs for the sustainable development of urban transport systems]. Visnyk Nats. transportnoho un-tu. no 29(1). – pp. 158–172. (in Ukrainian).

4. Yatskivskyi L.Iu., Zerkalov D.V. (2007). Zahalnyi kurs transportu [General course of transport]. – K.: Aristei. (in Ukrainian)

5. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. Ofitsiinyi sait. – Retrieved from: http://www.ukrstat.gov.ua/

6. Zakon Ukrainy (2001) «Pro avtomobilnyi transport» [About road transport] № 2344-III. – Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2344-14.

7. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2008) № 1081 «Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu z perevezennia pasazhyriv na avtobusnomu marshruti zahalnoho korystuvannia» [On Approval of the Procedure for Conducting a Competition for the Carriage of Passengers on the Bus General Route] – Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1081-2008-%D0%BF/page.

8. Zakon Ukrainy (1994) «Pro transport» [About transport] № 232/94-VR – Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/232/94-%D0%B2%D1%80.

9. Zakon Ukrainy (2004) «Pro miskyi elektrychnyi transport» [About urban electric transport] № 1914-IV – Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1914-15.

10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2006) № 1855 «Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku miskoho elektrotransportu na period do 2017 roku» [On Approval of the State Target Program for Urban Electric Transport Development for the period up to 2017] – Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1855-2006-%D0%BF

11. Poperednie tekhniko-ekonomichne obgruntuvannia (Kontseptsiia) proektu «Pidvyshchennia efektyvnosti hromadskoho elektrotransportu mista Chernihova» [Concept of the project "Improving the Efficiency of Public Electric Transport of the City of Chernihiv"], TOV «ARNIKA-Tsentr», Kyiv, 2014.

12. Rishennia Chernihivskoi miskoi rady (2015) «Pro Plan dii zi staloho enerhetychnoho rozvytku m. Chernihova na 2015- 2023 roky» [About the Plan of Action on Sustainable Energy Development of Chernihiv for 2015-2023] – Retrieved from: http://www.chernigiv-rada.gov.ua/document/rishennya-sesii/6593

13. Zakon Ukrainy (2017) № 2009-VIII «Pro ratyfikatsiiu Finansovoi uhody (Proekt «Miskyi hromadskyi transport Ukrainy») mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym investytsiinym bankom»» [On ratification of the Financial Agreement (Project "Urban Public Transport of Ukraine") between Ukraine and the European Investment Bank] – Retrieved from: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/2009-19.

УДК 332.3

В.А. Іванишин, д-р. геол. наук, професор
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
Д.В. Жебчук, провідний інженер-землеупорядник
Деснянське басейнове управління водних ресурсів, м. Чернігів, Україна

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ І ЗЕМЛЕУСТРІЙ В АЛЖИРІ В КОЛОНІАЛЬНИЙ ПЕРІОД І ПІСЛЯ ЗАВОЮВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

В.А. Иванишин, д-р. геол. наук, професор
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина
Д.В. Жебчук, ведущий инженер-землеустроитель
Деснянское бассейновое управление водных ресурсов, г. Чернигов, Украина

ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО В АЛЖИРЕ В КОЛОНИАЛЬНЫЙ ПЕРИОД И ПОСЛЕ ЗАВОЕВАНИЯ НЕЗАВИСИМОСТИ

Volodymyr Ivanyshyn, Doctor of geological sciences, Professor
Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine
Denys Zhebchuk, Lead Land Surveyor
Desnyansky basin management of water resources, Chernihiv, Ukraine

LAND RELATIONS AND LAND MANAGEMENT IN ALGERIA DURING THE COLONIAL PERIOD AND AFTER THE CONQUEST OF INDEPENDENCE

Серед реформ, які зараз здійснює Україна, найскладнішою видається земельна реформа. Для ефективного, раціонального, відповідального її здійснення потрібно вивчати досвід набутий при реалізації земельних питань в країнах різних континентів. Земельна реформа для будь-якої держави є складною політичною, економічною і суспільною проблемою, тому вона містить ряд питань, які стосуються всього суспільства і потребують обґрунтованого вирішення. Вивчаючи результати розв'язання цієї проблеми в інших країнах, використовуючи їх не можна забувати про національні особливості України. Всі названі частини проблеми, яких стосується стаття, потрібно продовжувати досліджувати. Найскладнішою для України недослідженою частиною загальної земельної проблеми є вільний продаж земель сільськогосподарського призначення або ринок землі. Автори статті ставили перед собою завдання інформувати зацікавленого читача про історію розвитку земельних відносин, землеустрою, кадастру в Алжирі та втілення позитивних результатів в українську економіку.

Зараз в Алжирі серед проблем земельних відносин виділяють сім ключових: про спільне володіння приватними землями; правовий статус приватної землі; неформальна індивідуалізація і приватизація; земельні ринки; аграрна структура; конфлікт пов'язаний з використанням землі; водовикористання та водні права.

Ключові слова: *Алжир, земля, земельні відносини, Наполеон III, аграрна реформа, незалежність.*
Бібл. *6*

Среди реформ, которые сейчас осуществляет Украина, сложнейшей выдается земельная реформа. Для эффективного, рационального, ответственного ее осуществления нужно изучать опыт, приобретенный при реализации земельных вопросов в странах разных континетов. Земельная реформа для любого государства есть сложность политической, экономической и общественной проблемой, потому что она содержит ряд вопросов, которые касаются всего общества и требуют обоснованного решения.Изучая результаты решения этой проблемы в других странах, используя их нельзя забывать о национальных особенностях Украины. Изучение и анализ исследований и публикаций, которые касаются истории развития земельных отношений, землеустройства, кадастра свидетельствуют о том, что эти процессы продолжались сотни лет, получили частичное отображение в странах разных континентов, в частности в Российской империи. Все упомянутые части проблемы, к которым относится статья, нужно продолжать исследовать. Наиболее сложной для Украины неисследованной частью общей земельной проблемы есть свободная продажа земли сельскохозяйственного назначения или рынок земли. Авторы статьи ставили перед собой задание информировать заинтересованного читателя о истории развития земельных отношений, землеустройства, кадастра в Алжире и внедрение положительных результатов в украинскую экономику.

Сейчас в Алжире среди проблем земельных отношений выделяют семь ключевых: об общем владении частными землями; правовой статус частной земли; неформальная индивидуализация и приватизация; земельные рынки; аграрная структура; конфликты связанные с использованием земли; водопользование и водные права.

Ключевые слова: *Алжир, земля, земельные отношения, Наполеон III, аграрная реформа, независимость.*
Библ. *6.*

Among the reforms now being implemented by Ukraine, the most difficult is land reform. For effective, rational, responsible implementation it is necessary to study the experience gained in the implementation of land issues in countries of different continents. Land reform for any state is a political, economic and social problem because it contains a number of issues that concern the whole society and require an informed decision. Having studied the results of solving this problem in other countries, using them one must not forget about the national peculiarities of Ukraine. The study and analysis of studies and publications that relate to the history of the development of land relations, land management, cadastre show that these processes lasted hundreds of years, were partially reflected in countries of different continents, in particular in the Russian Empire. All the mentioned parts of the problem, to which the article refers, need to continue to be investigated. The most difficult for Ukraine unexamined part of the general land problem is the free sale of agricultural land or the land market. The authors of the article set themselves the task of informing the interested reader about the history of the development of land relations, land management, cadastre in Algeria and the introduction of positive results in the Ukrainian economy.

Now in Algeria, among the problems of land relations, there are seven key issues: the common ownership of private lands; legal status of private land; informal individualization and privatization; land markets; agrarian structure; conflicts related to the use of land; water use and water rights.

Keywords: *Algeria, land, land relations, Napoleon III, agrarian reform, independence.*

Bibl. *6.*

Актуальність теми дослідження. Серед реформ, які зараз здійснює Україна, найскладнішою видається земельна реформа. Для ефективного, раціонального, відповідального її здійснення потрібно вивчати досвід набутий при реалізації земельних питань в країнах різних континентів

Постановка проблеми. Земельна реформа для будь-якої держави є складною політичною, економічною і суспільною проблемою, тому вона містить ряд питань, які стосуються всього суспільства і потребують обґрунтованого вирішення. Вивчаючи результати розв’язання цієї проблеми в інших країнах, використовуючи їх не можна забувати про національні особливості України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення і аналіз дослідження і публікацій, котрі стосуються історії розвитку земельних відносин, землеустрою, кадастру свідчить про те, що ці процеси тривали сотні років, отримали часткове відображення в країнах різних континентів, зокрема в Російській імперії.

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Всі названі частини проблеми, яких стосується стаття, потрібно продовжувати досліджувати. Найскладнішою для України недослідженою частиною загальної земельної проблеми є вільний продаж земель сільськогосподарського призначення або ринок землі.

Постановка завдання. Автори статті ставили перед собою завдання інформувати зацікавленого читача про історію розвитку земельних відносин, землеустрою, кадастру в Алжирі та втілення позитивних результатів в українську економіку.

Викладення основного матеріалу. **Історична довідка.** Спочатку територію сучасного Алжиру заселяли бербери - племінні народи, походження яких достовірно невідоме. У печерах виявлені наскельні малюнки, на яких зображені сцени побуту і полювання берберів. Близько XI століття до нашої ери в Північній Африці заснували державу фінікійці, які прибули зі східного Середземномор'я. Столицею цієї держави стало місто Карфаген.

Головним конкурентом і ворогом Карфагена була Римська Імперія. Війни між цими державами отримали назву Пунічних. В результаті цих воєн Карфаген був зруйнований, а лідер берберів проголосив Нумідію – першим алжирським королівством. На території цієї країни вироблялося багато зерна і оливкового масла. Тому Нумідія стала відома, як "зерносховище Риму".

Падіння Римської Імперії ознаменувало кардинальні зміни в Північній Африці. Рим вивів свої війська для захисту європейських кордонів. У V столітті н. е. варвари увійшли в Нумідію і заснували тут свою державу. Період їх правління тривав близько 100 років. Тільки імператор Візантії Юстиніан відновив колишній паритет сил.

У VII столітті на територію Північної Африки прийшли араби, які запровадили в регіоні іслам. Територія Алжиру увійшла до складу Умайадського Халіфату, центр якого знаходився в Дамаску. Бербери змушені були прийняти іслам, але їх опір арабам не закінчився. З X століття територія сучасного Алжиру перебувала під владою кількох династій. Столиця держави Алжир перетворилася в одне з найкрасивіших міст того часуі. Численні мечеті, урядові будівлі і будинки аристократів дивували іноземців своєю красою.

У XVI столітті північні території Алжиру були завойовані іспанцями. Відрізаний від своїх портів, Алжир змушений був платити данину завойовникам. Поставлені в скрутне становище, правителі країни звернулися за допомогою до Османської Імперії. У 1518 році держава перейшла в підпорядкування Султана.

Алжир довгий час жив за рахунок доходів від піратства. Для захисту своїх торгових кораблів європейські держави повинні були платити данину, яка разом з доходами від піратства була основним джерелом доходу місцевих правителів. Розбій на морі був припинений тільки в XIX столітті, коли Алжир став колонією Франції. Територія Північної Африки почала заселятися європейцями. Так в 1880 році їх число становило не більше 375 тисяч, а в 1930 - понад 5 мільйонів.

Але правління іноземців влаштовувало не всіх корінних жителів. Конфіскація земель переповнила чашу терпіння і у 1954 році в Алжирі був сформований Фронт національного визволення. За підсумками кровопролитної війни проти французьких колоніальних військ в 1962 році Алжир стає незалежною соціалістичною державою. Першим президентом молодої країни став Ахмед Бен Булла, а вже в 1963 році була прийнята конституція. У 1965 році в Алжирі стався військовий переворот, в результаті якого владу захопив Хурарі Бумедьєн. У країні почалися репресії. Після падіння режиму новообраний президент Бенджадіт Шадлі став налагоджувати добросусідські відносини з іншими країнами. У 1992 році Мухаммед Будіаф встановив в Алжирі військовий режим, який тривав аж до 24 лютого 2011 року.

Земельні відносини в колоніальний період. З початку колонізації Алжиру Франція дивилася на нього як на частково переселенську колонію, яку заселятиме населення метрополії. У 1841 р. колоніальна адміністрація ввела в країні "Режим концесій", при якому колоніста з майном ціною 1200-1500 франків перевозили в Алжир і він отримував ділянку під спорудження будинку та землю площею 4-12 га разом з будівельними матеріалами, насінням і сільськогосподарськими інструментами. "Розміщення" (cantonnement) представників метрополії отримало додатковий імпульс після того, як в 1847 р. французи остаточно придушили озброєний опір частини алжирських племен під керівництвом Абдуль-Кадира. Уже в 1849 р. в країну в'їхало 46 тис. французьких іммігрантів [4].

Оскільки метою Франції було перетворити Алжир на переселенську колонію, на відміну від Індії, Яви і В'єтнаму, епохальне значення в його аграрній історії повинен був мати закон, який регулював би стосунки європейських колоністів з корінним населенням. Такий засадничий закон – сенатус-консульт (закон ініційований імператором і прийнятий Державною радою), що "відноситься до структури власності в Алжирі на територіях, зайнятих арабами" [5, с. 213] (малося на увазі усе корінне населення країни разом з племенами берберів) був ухвалений 22 квітня 1863 р. Згідно з цим законом, алжирські племена оголошувалися "власниками територій, якими вони постійно і традиційно користуються у будь-якій якості". Французька держава зобов'язалася якнайскоріше приступити до розмежування територій племен і дуарів (частина племені в Магрибі, після седентарізації кочівників сільська адміністративна одиниця Французького Алжиру), вилучаючи громадські землі, а також до "встановлення індивідуальної власності членів цих дуарів скрізь, де ця міра буде визнана можливою і доречною". Держава обіцяла зберегти податки на колишньому рівні, якщо на те не буде імперських декретів. Вона зберегла за

собою право на території категорії бейлік, тобто колишні казенні землі поваленого французами алжирського дея (правителя), і підтвердила права власників категорії мільк (землі у власності окремих сімей).

Французький сенатус-консульт 1863 р. для Алжиру дуже цікавий закон у світовій історії аграрних реформ. Він викликав неоднозначну реакцію. За іронією французькі колоністи зустріли цей закон дуже погано, але саме він об'єктивно заклав юридичну основу позбавлення арабського і берберського населення Алжиру значної частини земель на їх користь, які б не були мотиви Наполеона III Бонапарта (повне ім'я Шарль Луї Наполеон) (1808 – 1873 рр.) - останній французький імператор (1852 – 1870), Президент Французької республіки (1848 – 1852), племінник Наполеона I. Після низки заколотів з метою захопити владу прийшов до неї мирним шляхом, як президент республіки (1848) на зміну Луї-Філіпу I – останнього французького монарха з титулом короля. Зробивши переворот 1851 року і усунувши законодавчу владу, шляхом «прямої демократії» (плебісцит) Наполеон III встановив авторитарний поліцейський режим і ще через рік проголосив себе імператором Другої імперії. Становлення Другої імперії зробило його владу абсолютною. Під час війни проти Прусії в 1870 році Наполеон III потрапив в полон, що засвідчило поразку французьких військ і втрату значних територій на користь новоутвореної Німецької імперії. Після цих подій наступником французького престолу став тимчасовий президент Третьої французької республіки Адольф Тьєр.

Імператор французів у своїй колоніальній політиці виходив з побоювання, що імміграція європейців, яка прискорювалася, в Алжир приведе до міжетнічних конфліктів і поставить французьке панування в цій країні під загрозу. Наполеон III мав рацію. Війна 1954-1962 рр. показала, що він бачив на сто років наперед. У листуванні з генерал-губернатором Алжиру маршалом Пелісьє (1860-1864) він писав, що необхідно зупинити "політику відштовхування" і визнати за племенами право на землю, на якій вони живуть. Більше того, він виразився так: "Алжир - не колонія у власному значенні слова, а арабське королівство. Корінні жителі мають рівне з колоністами право на мій захист, і я такий же імператор арабів, як імператор французів"[4, с. 33]. Він вважав, що держава даремно витратить мільйони франків на декілька тисяч колоністів, які не акліматизовані в Алжирі і початково не є ні землеробами, ні солдатами. Наполеон пропонував замість цього забезпечити "досконалу безпеку" країни військовою окупацією і прикріпленням корінних жителів до землі через роздачу їм земельної власності. Вірною колоніальною політикою він вважав наслідування не англосаксів в Північній Америці, а іспанців в Мексиці.

Пелісьє, що схвалював політику європейської імміграції, був стурбований поворотом алжирського курсу імператора і відповідав, що вважає "необхідним, щоб пліч-о-пліч з арабами продовжували жити європейці". На його думку араб без європейця не використав би землю "як потрібно, щоб витягати з неї увесь прибуток" і "араб має бути рукою колонізації, але не зуміє стати її головою". Проте завадити ухваленню закону генерал-губернатору не вдалося [2].

Фраза Наполеона III про "арабське королівство" стривожила французьких колоністів, а коли вийшов сенатус-консульт, вони затурбувалися серйозно. Захищаючи їх інтереси, адміністративний апарат Алжиру на чолі з Пелісьє став, як міг, саботувати політику імператора. Французька преса в Алжирі нарікала, що європейська колонізація країни знаходиться під загрозою з боку "франко - мусульманської змови, складеної в Парижі" . До речі, в XX ст. таке ж невдоволення політикою центру виллється у військовий путч 1961 р. і утворення ультраправої організації ОАС.

З одного боку, аграрна реформа 1863 р. дійсно ударила по інтересах переселенців, загальмувавши процес колонізації Алжиру. У одному з листів наступному генерал-

губернатору, маршалові Макмагону (1864-1870), імператор заговорив про "периметр колонізації", усередині якого європейським колоністам буде дозволено просувати свої інтереси. Ця "смуга осілості" мала бути обмежена прибережною смугою. До того ж декрет 1864 р. заборонив (як виявилося - тимчасово) безкоштовні концесії і ввів продаж ділянок за фіксованою ціною. Тому в 1860-і рр. землю отримали лише 4-5 тис. поселенців.

З другого боку, реформа парадоксальним чином і усупереч волі імператора розчистила шлях для подальшої колонізації. Вона була радикальним заходом у напрямі седентаризації кочових і напівкочових племен Алжиру при значному урізуванні територій їх проживання. Наполеон III розраховував через визнання за кожним дуаром і сім'єю певної земельної власності законсервувати аграрні процеси в Алжирі, захистити арабів і берберів від втрачання землі під натиском колоністів. Об'єктивно ж він, навпаки, полегшив колоністам їх завдання, оскільки земельна власність корінних жителів піддалася обмеженням. По-перше, держава в процесі кадастрації земель присвоїла їх значну частину собі. По-друге, "прикріплення" кочівників до деякої території, дроблення колективної власності племені через чітке визначення земель окремих дуарів і сімей підривали колективне землеволодіння племен і усували юридичні перешкоди товаризації землі. І перше, і друге об'єктивно вивільнило для колоністів великі земельні масиви. До 1870 р. розмежування владою територій, згідно сенатус-консульту, встигли охопити 372 племена, які складалися з 667 дуарів і нараховували більше 1 млн. чол. З 6,8 млн. га 1,2 млн. були призначені державними землями, 1,3 млн. - землями комун, 1,5 млн. - землями категорії арш (колективна власність племені) і 2,8 млн. - землями категорії мільк. Тепер у алжирського фелаха (землероба) в середньому було не більше 3 га. Землі, які були оголошені такими, що належать комунам, фактично відчужувалися на користь створеної колоністами громадянської влади [2].

Сенатус-консульт 1863 р. був доповнений двома іншими аграрними законами вже при режимі Третьої республіки, що змінив Другу імперію, який відмовився від її курсу на стримування колонізації (окрім іншого тому, що в Національній асамблеї в Парижі виникло сильне лобі депутатів від колоністів Алжиру). 26 липня 1873 р. був ухвалений так званий закон Варньє (від імені лідера названої групи). Згідно з ним, установа і передача нерухомої власності в Алжирі регулювалася французьким законодавством. Згідно з ним, оголошувалися позбавленими сили усі встановлення, які ґрунтувалися на ісламському або кабильському праві і суперечили французьким законам. Метою закону Варньє було впровадження в середовищі корінного населення приватної власності, витіснення нею сімейної: закон визнав індивідуальні права людини на землю мільк. На практиці це привело до здрібніння земельних наділів. Так, в одному племені, згідно з цим законом, 8 га 45 акр мали бути розподілені між 55 членами племені, що означало виділення кожній людині нікчемної ділянки. Той же закон дозволив європейцям придбати землю площею до 400 тис. га. Користуючись недосвідченістю аборигенів, французькі скупники стали за мінімальну плату виманювати у них права на землю, знедолюючи цілі дуари. Якщо в 1863-1871 рр. продаж землі корінними жителями в середньому не перевищував 2,2 тис. га за рік, то в 1882-1890 рр. вони щорічно продавали землю загальною площею 25,7 тис. га.

Ще один аграрний закон був ухвалений 26 квітня 1887 р. (увійшов до історії як "малий сенатус-консульт"). Згідно з ним, був відновлений процес кадастрації за першим законом (після падіння Другої імперії його дія була зупинена). Через це до 1956 р. з 793 племен Алжиру владі залишалося дослідити лише вісім з них. Крім того, якщо закон 1873 р. забороняв продавати землі арш, то закон 1887 р. надав власникам цих земель (тобто племенам, а на ділі - їх вождям) право збувати їх європейцям на тих же умовах, що і землі мільк. Це було логічним завершенням курсу метрополії на поетапне створення умов нестримної експропріації земель.

На довершення всього закони 1873 і 1887 р. відмінили невідчужуваність земель категорії хабус (так в Магрибі називається вакф - звичайне для ісламського світу земельне володіння релігійної установи, будь то мечеті, медресе або окремої духовної особи). Ставши приватними землями, вони також з'явилися на ринку. Нові власники все більше ігнорували функцію добродійності, яку традиційно виконували колишні, що ще більше сприяло підпаданню сільського населення в залежність від лихварів.

Колонізація Алжиру йшла двома паралельними шляхами. Перший шлях був офіційним: заселення заохочувалося і фінансувалося владою через роздачу безоплатно або продаж колоністам і великим компаніям земель з переконливого "фонду колонізації", який утворився за результатами кадастрації і конфіскації територій племен, що брали участь в повстаннях Абдуль-Кадира і 1871- 1872 рр. За період 1871-1900 рр. колоністи купили у адміністрації або отримали від її безкоштовно 747 тис. га землі. Другий шлях був проявом приватної ініціативи : це була вільна скупка земель у корінного населення, особливо після закону Варньє. У 1877-1898 рр. загальна площа земель, проданих алжирцями європейцям, перевищила загальну площу землі, проданої європейцями алжирцям, на 432 тис. га. У першій половині XX ст. у власності корінних алжирців залишилося всього 47% території країни [2].

Якраз розглянуті реформи стоять у витоків тих процесів, які врешті-решт привели в Алжирі до війни 1954-1962 рр. і деколонізації. Проблема, яку намагався вирішити Наполеон III, була загальною для колоніальних імперій в тих країнах, які ставали об'єктами переселенської політики (колонізації у вузькому сенсі). Імперський центр намагався обмежити земельні "апетити" поселенців в Північній Америці, Капській колонії, Кенії і інших країнах, розуміючи, що це відгукнеться конфліктами з корінним населенням і дестабілізацією обстановки. Колоністи іноді були невдоволені поміркованістю позиції центру і вимагали всемірного сприяння їх інтересам. Так, законодавче обмеження Лондоном руху поселенців на захід стало однією з причин американської революції.

Земельні відносини в постколоніальний період. Сучасні соціально-економічні структури в сільському господарстві Алжиру склалися через складні і часом суперечливі історичні процеси, на які вплинула традиційна система землеволодіння і землекористування, аграрна політика колоніальної влади, а також реформи і перетворення, проведені в сільському господарстві країни після завоювання незалежності в 1962 році.

У перші роки незалежного розвитку основою нових аграрних структур в Алжирі став самокерований сектор, створений після втечі іноземних колоністів на основі націоналізованої іноземної земельної власності, що успадкував через це і властиву колоністським фермам експортну спрямованість. Самокерованим фермам були властиві риси як державних, так і кооперативних господарств.

Після 1971 р. під час аграрної реформи, метою якої була перебудова відсталих традиційних структур, був створений кооперативний сектор. Аграрна реформа передбачала обмеження власності великих землекористувачів-абсентеїстів, ліквідацію архаїчних пережитків, що заважали зростанню виробництва, підвищення ефективності використання земельного фонду. При цьому зберігалися рентабельні сучасні приватні ферми.

Розподіл землі між безземельними і малоземельними селянами під час аграрної реформи поєднувався з обов'язковим вступом селян в кооперативи різних типів, з яких близько 75% припадало на виробничі. Реформа проходила поетапно і тривала аж до початку 80-х років, незважаючи на оголошені урядом більш ранні терміни завершення. Основним напрямом господарської діяльності кооперативного сектора стало виробництво зерна для внутрішнього споживання.

За результатами аграрної реформи до 1981 р. між 92,2 тис. селян було розподілено 1,303 млн. га землі. Згідно з оцінкою фахівців, землю отримали лише 25,4% фелахів, що

потребували її. Через всілякі хитрощі великим землевласникам і абсентеїстам вдалося зберегти у себе близько 1/3 усіх орних землі. Площа земель, що не піддалися вилученню, за умовами закону про аграрну реформу, майже в два рази перевищила площу вилучених земель. За підрахунками алжирських фахівців, за рахунок цього фонду можна було б додатково наділити землею 120-150 тисяч безземельних сімей, що поліпшило б положення в приватному секторі, понизивши число безробітних [1].

За результатами проведених перетворень в сільському господарстві Алжиру до початку 80-х років склалися три сектори: самокерований, кооперативний і приватний. У 1982 р. сільськогосподарських підприємств усуспільненого сектора, що нараховував 2 тис. самокерованих і 5,8 тис. кооперативних господарств, припадало 41% оброблюваних земель і 40% економічно активного населення в сільському господарстві. Вони давали 46,2% продукції рослинництва загалом, 40-50% зерна. Їх частка у валовій сільськогосподарській продукції країни доходила до 30%. У цих господарствах використовувалася основна частина сільськогосподарської техніки, у тому числі 76% тракторів, 100% інших сільськогосподарських машин і знарядь, більше 60% мінеральних добрив, 75% гербіцидів і пестицидів. Самокерований сектор, наприклад, мав можливість використати і наукові досягнення в області насінництва : вже в середині 70-х років на цей сектор припадало 73% усього селекційного насіння, що використовувалося для посівів. На початок 80-х років в господарствах усуспільненого сектора значно зросло застосування високоврожайного і посухостійкого насіння мексиканської пшениці [1].

Створення самокерованого і кооперативного секторів під контролем держави мало на меті формування в сільському господарстві країни сучасної індустріальної системи продуктивних сил і вирішення на цій основі завдань швидкого розвитку сільськогосподарського виробництва для задоволення внутрішніх потреб країни і підвищення його ефективності. У засадничих документах революційно-демократичного режиму тих років (Хартії аграрної революції, Законі про аграрну революцію, Національній хартії), що більшою чи меншою мірою торкалися аграрних структур, підкреслювалася необхідність першочергового розвитку громадського сектора (самокерованого і кооперативного), проголошувався принцип ліквідації експлуатації чужої праці, хоча принцип приватної власності також підтримувався.

Тому в розвиток самокерованого і кооперативного секторів держава вкладала основну частину виділених для сільського господарства матеріальних і фінансових засобів. Алжирська влада усвідомлювала і соціальне значення цих секторів, оскільки вони забезпечували зайнятість значному числу сільськогосподарських робітників і дрібних селян, часто на шкоду власне рентабельності, оскільки багато господарств було просто переобтяжено робочою силою.

Проте, незважаючи на великий виробничий і людський потенціал, роль усуспільненого сектора у виробництві сільськогосподарської продукції була явно неадекватною і не відповідала існуючим можливостям. Особливо це торкалося сектора самоврядування, якому належали найродючіші в країні землі. Досить сказати, що до 1980 р. його частка у валовій сільськогосподарській продукції країни знизилася до 24,3%, тоді як високодохідний колоністський сектор до незалежності забезпечував до 60% усього обсягу сільськогосподарського виробництва [1].

Незважаючи на пріоритетне положення усуспільненого сектора в 60-і - 70-і роки, в порівнянні з часткою, у справі фінансування і постачання сучасними технологічними засобами, вирішального зрушення у виробництві сільськогосподарської продукції в ці роки не сталося. Деяке поліпшення відбувалося лише у виробництві кормів, технічних культур (цукрового буряка, томатів для переробки). Дещо зросло виробництво фруктів разом з

цитрусовими. У виробництві ж зерна і зернобобових, таких, що є найважливішою складовою частиною продовольчого раціону населення, відбувався застій.

Основну частину сільськогосподарської продукції давав приватний сектор. У ньому в середині 80-х років налічувалося близько 700 тисяч індивідуальних господарств. У виробництві він грав провідну роль, забезпечуючи 70% валової продукції аграрного сектора. На його частку припадало 50-60% виробництва зерна, 60% городніх культур, 80% молока, 90% м'яса [1].

Незважаючи на наявність деякої частини рентабельних господарств (що займалися переважно виробництвом високотоварних культур на експорт), усуспільнений сектор в цілому залишався малоефективним. Спеціальні заходи, що неодноразово робилися урядом для виправлення положення позитивних результатів не приносили. Причини такого стану загалом були загальними як для самокерованого, так і для кооперативного секторів. До них, передусім, можна віднести жорстку централізацію управління і контроль держави практично над усіма сторонами господарської діяльності, що породжував фактичний відрив працівників від землі і, як наслідок, безініціативність і апатію працівників, бюрократизм адміністрації, неналагоджену систему постачань і збуту, великий розрив в цінах на сільськогосподарські машини і устаткування, що поставлялися державою, і отримувану в аграрний сектор продукцію, нестача фахівців, прагнення із-за низької зарплати перейти в іншу галузь, низький загальноосвітній рівень і старіння працівників. Так, наприклад, в середині 70-х років частка безграмотних в господарствах самокерованого сектора складала 77-81%, а більше 75% постійних працівників тут складали особи старше 50 років. Серед причин, що сприяли зниженню ефективності виробництва в кооперативному і самокерованому секторах, потрібно виділити і постійні затримки з фінансуванням, що не дозволяло повністю використати виробничий потенціал господарств, нові технологічні засоби. Усе це посилювало недоліки в аграрному секторі.

На початку 80-х років в економічну політику Алжиру були внесені значні корективи, що об'єктивно було зумовлене поглибленням галузевих і регіональних диспропорцій, що виникли через форсовану індустріалізацію, що проводилася в 70-і роки, зниженням ефективності капітальних вкладень, застоєм в сільському господарстві, наростанням економічних і соціальних труднощів [1].

Основні зміни в стратегії економічного розвитку були сформульовані на позачерговому з'їзді партії ФНВ(Фронт національного визволення) в червні 1980 р. і відбиті в його резолюціях і планах розвитку на 1980-1984 і 1985-1989 рр., а також в новій редакції Національної хартії, прийнятої в 1986 р. Вони в основному торкалися перенесення акцентів з нарощування потужностей на досягнення ефективності і рентабельності виробництва, підвищення ролі приватного сектора, посилення уваги до потреб сільського господарства і соціальної сфери. Через це в планах розвитку стався деякий перерозподіл інвестицій на користь аграрного сектора і соціальної інфраструктури.

Ці зміни пояснювалися тим, що недостатні темпи розвитку сільськогосподарського виробництва, що відставали від зростання населення, привели до серйозного загострення продовольчої ситуації. Рівень самозабезпеченості Алжиру продовольством знизився з 93% в 1963 р. до 35% в 1985 р. Напружений економічний стан і необхідність швидкого рішення продовольчої проблеми гостро поставили перед алжирським керівництвом питання про підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, збільшення рентабельності господарств, реорганізації системи управління аграрним сектором. Було зрозуміло, що жорстке державне регулювання в агросфері не може вирішити цих складних насущних завдань, що воно зжило себе.

З початку 80-х років розвиток аграрного сектора і підвищення його ефективності для вирішення продовольчої проблеми був визначений керівництвом країни як найважливіше стратегічне завдання, що знайшло відображення в рішеннях позачергового з'їзду партії ФНВ 1980 р., з'їзду 1983 р. і подальших пленумів ЦК ФНВ. В процесі реалізації цього завдання важливе значення в аграрній політиці надавалося перетворенням в області соціально-економічних структур, у тому числі реорганізації усуспільненого сектора, наділу селян землею, розвитку приватного підприємництва на селі, створенню сімейних ферм [1].

Необхідність перебудови усуспільненого сектора алжирське керівництво обґрунтовувало вимогою ефективнішого використання засобів, що вкладалися в аграрний сектор, максимального використання машинної техніки, інтенсифікації виробництва. Одночасно було висунено завдання якнайповнішої мобілізації ресурсів приватного сектора для залучення його до рішення загальнонаціональних завдань. На пленумі ЦК партії ФНВ в 1981 р. було прийнято спеціальне рішення про посилення ролі приватного сектора у виробництві, що було потім закріплено в новій редакції Національної хартії, через що приватний сектор був зрівняний в правах з громадським.

Відповідно до установок державних і партійних органів в 1980 р. почалася перебудова самокерованого, а в 1982 р. - кооперативного сектора. Спочатку було вирішено розділити занадто великі господарства на дрібніші і тому краще керовані ферми, щоб досягти їх більш високої ефективності. Потім, в 1983 р., усі самокеровані і кооперативні господарства були об'єднані і на їх основі було створено більше 3,4 тис. так званих "соціалістичних сільськогосподарських підприємств" загальною площею в 2,8 млн. га. При проведенні структурної реорганізації усуспільненого сектора велике значення надавалося реприватизації господарств, передусім нерентабельних і малорентабельних. При цьому в особисте користування було передано близько 700 тис. га землі. До кінця 1987 р. в аграрному секторі було створено 3264 "соціалістичних сільськогосподарських підприємств" на площі 2,5 млн. га, діяльність яких регулювалася державою. У них було зайнято 138 тис. постійних і 200 тис. сезонних працівників.

З 1987 р. в Алжирі почалося здійснення економічної реформи на основі лібералізації економіки і децентралізації управління народним господарством, а в сільському господарстві настав новий етап реорганізації малорентабельного державного по суті сектора. Його суть полягала в реприватизації земель і створенні невеликих за розмірами і самостійних у фінансовому і економічному відношенні господарських одиниць, здатних ефективно працювати в умовах ринкової економіки. У сільському господарстві нова система управління вводилася законом № 87-19, що передбачав подальшу реорганізацію "соціалістичних сільськогосподарських підприємств". Відповідно до його умов земля, що знаходилася в їх користуванні, розподілялася серед селян на правах довгострокової оренди у держави (строком до 99 років) невеликих ділянок розміром по 2 і більше га. При цьому заохочувалося їх об'єднання в так звані "колективні підприємства", тобто свого роду кооперативи. Мінімальне число членів подібних об'єднань складало 3, а максимальна площа "підприємства" не повинна була перевищувати 2 тис. га. На малородючих землях закон допускав участь в "колективних підприємствах" і меншого числа членів або взагалі індивідуальну обробку землі [1].

Згідно з законом селяни, що отримали землю в оренду, повинні були особистою працею брати участь у виробництві, проте при необхідності вони могли наймати додаткових працівників. Що стосується "колективних підприємств", то передбачалася їх повна самостійність в господарському відношенні. Усі питання виробничого характеру, у тому числі найму додаткових працівників, сівозміни, асортименту висівних культур та тощо, відносилися до компетенції самих об'єднань і їх членів. Державні органи покликані були

здійснювати лише загальне керівництво підприємствами у рамках економічної політики, що проводиться. Створювані об'єднання формально вважалися колективними, а по суті були невеликими фермерськими комерційними компаніями. Після закінчення п'ятирічного перехідного періоду становлення господарства, налагодження виробництва і отримання прибутку орендована земля могла бути викуплена у держави. Таким чином в ході реорганізації усуспільненого сектора більше 2,8 млн. га що належали державі земель було здано в оренду. Швидко росло число невеликих сімейних ферм, значна частина яких була об'єднана в "колективні підприємства". До середини 1988 р. подібних підприємстві налічувалися вже більше 2 тисяч.

На початку 90-х років створення нових структур в сільському господарстві Алжиру в основному завершилося. До 1992 року в аграрному секторі було створено 22356 "колективних підприємств" з 156548 членами на площі 2 млн. 232,6 тис. га і 5677 індивідуальних господарств на 55,969 тис. га [1].

Значну роль в залученні нових земель до сільськогосподарського обороту і зміцненні прошарку самостійних селянських господарств зіграв ухвалений в 1983 р. закон відносно освоєння посушливих земель в районах передсахари і сахарського району. Він визначив умови продажу приватним особам земель, що раніше не оброблялися, в цих районах. Він також надав приватним особам право придбання земельних ділянок за умови їх освоєння впродовж п'яти років. Держава зобов'язувалася надати допомогу селянам, що отримали наділи відповідно до нового закону. В той же час воно зберігало за собою право розірвати договір про продаж землі, якщо у визначений державою термін ділянка не буде освоєна і з нього не буде зібраний урожай. Селяни, що отримали земельні ділянки, впродовж 5 років звільнялися від сплати сільськогосподарського податку.

Цей же закон відновив свободу угод з оброблюваними землями і землями сільськогосподарського призначення, що перебували у приватному володінні, призупинену під час проведення аграрної реформи на початку 70-х років. Цим заходом була фактично знята перешкода на шляху можливої концентрації земельної власності в руках окремих приватних підприємців. У 1990 р. в північних, степових і південних районах Алжиру між 1086 селян згідно з вказаним законом було розподілено 338 тис. га землі, з яких 95,7 тис. га було освоєно і 74,5 тис. га засіяні. Передбачається, що таким чином буде додатково освоєне і залучене в сільськогосподарський оборот близько 2 млн. га землі, що розширить сільськогосподарський потенціал країни і сприятиме зростанню виробництва продовольчих культур [1].

Держава стимулює освоєння нових земель через надання фелахам кредитів на пільгових умовах, а також інших фінансових пільг. У 1982 р. спеціально для фінансування аграрного сектора був створений Банк сільського господарства і аграрного розвитку. Цим була ліквідована багатоступінчаста бюрократична система фінансування самокерованих і кооперативних господарств і приватних осіб, а умови надання кредитів були значно спрощені.

Держава вживає активні заходи до забезпечення виробників сільськогосподарськими машинами і іншими знаряддями праці. Останніми роками значно розширилася механізована обробка ділянок дрібних селян-одноосібників, що не володіють технікою, спеціальними сільськогосподарськими кооперативами послуг і постачання.

Деякі пільги були надані приватний хазяям і у сфері торгівлі сільськогосподарською продукцією і імпорті товарів виробничого призначення. З грудня 1983 р. приватні особи отримали дозвіл на безмитне ввезення деяких видів машин і інших знарядь виробництва, а також автомобілів. В інтересах селян були змінені і умови торгівлі сільськогосподарською продукцією : фелахам було надано право самостійно збувати отриманий ними урожай,

оминувши державну торгову мережу. Був також розроблений гнучкіший механізм закупівельних цін, що забезпечив підвищення прибутку землеробам. Були, зокрема, збільшені закупівельні ціни на багато продовольчих культур, у тому числі на зернові і бобові, томати, тютюн, а також на продукцію птахівництва.

Здійснення реформ в сільському господарстві зіткнулося зі значними труднощами як технічного, так і політичного характеру. Перед спеціально створеними комітетами, що займалися організацією "колективних підприємств" на місцях, встали складні економічні і соціальні проблеми, пов'язані з розмежуванням земель, інтегрованих в підприємства, розділом між ними сільськогосподарської техніки колишніх самокерованих господарств і кооперативів, працевлаштуванням частини постійних працівників, що не отримали землю, а також сезонних працівників, що бажали вступити в створюване підприємство, але яких туди не приймали. Зрозуміло, що усі ці утруднення викликали невдоволення селян, зачеплених реорганізацією.

Існувала опозиція політиці лібералізації і децентралізації і в політичній сфері. Вона виходила як від бюрократії, що розрослася на базі численних державних економічних організацій і управлінського апарату, і не бажає втрачати своїх привілеїв, так і з боку частини партійних кадрів старшого покоління, що побоювалися, що вони можуть залишитися без роботи і що новий курс, спрямований на розвиток ринкових стосунків, може привести до втрати завоювань соціальний характеру, досягнутих в рік проведення курсу на соціалістичну орієнтацію. Заходи держави з лібералізації аграрного сектора активізували осіб, землі яких піддалися націоналізації під час аграрної реформи і які усіма можливими засобами прагнули знову оволодіти відторгнутими у них ділянками, а також всякого роду спекулятивних елементів в місті і селі [1].

Усе це, природно, утрудняло проведення наміченого урядом курсу. Проте реформа проводилася в життя. Поставивши в центр уваги безпосереднього виробника і ліквідувавши колишню багатоступінчасту бюрократичну систему управління і фінансування сільського господарства, вона стимулювала ініціативу селян. Судячи з матеріалів алжирської преси, перетворення в аграрному секторі отримали підтримку більшості сільського населення. Цьому неабиякою мірою сприяла продумана політика влади і вжиття економічних заходів, спрямованих на поліпшення життєвого рівня сільського населення і збільшення доходів селян через зміни умов кредитування, реорганізації системи збуту продукції, надання в розпорядження фелахів засобів виробництва тощо.

Потрібно також відмітити, що окрім самокерованих господарств і виробничих кооперативів реорганізації піддалися близько 600 кооперативів обслуговування, в яких було зайнято близько 14 тис. працівників і пайовиками яких перебували 450 тис. чоловік. У веденні держави до цих пір залишаються 188 показових держферм загальною площею 187,8 тис. га, на яких зайняті 7813 працівників. Перетворення торкнуться і цих показових ферм, оскільки в уряді розробляються заходи з поліпшення їх роботи. Влада планує також почати роботу і з вдосконалення системи сільськогосподарських наукових установ, що мають в розпорядженні 58 дослідних станцій з 2,8 тис. працівників [1].

Зростання попиту в містах, особливо на свіжі продукти (фрукти і овочі, м'ясо) і реабілітація приватної ініціативи з 1980-х років, сприяли появі категорії дрібних сільськогосподарських підприємців, які діставали доступ до землі переважно за рахунок лізингу. Ця динаміка спостерігається головним чином на сільськогосподарських межах в посушливих районах. Експлуатація високого (але в основному не поновлюваного) водного потенціалу водоносних горизонтів Сахари через зрошування і заохочення сільськогосподарського підприємництва розглядається директивними органами як рішення земельних і інших сільськогосподарських проблем в північних регіонах.

Першим актом в цій новій сільськогосподарській політиці став закон APFA 1983 року, який є ключовим компонентом правової матриці сільського господарства нового степового району і Сахари. Це відкриває шлях для привласнення (алжирськими громадянами) приватної власності держави після того, як земля була освоєна, під поняттям "освоєння землі" розуміється введення зрошування на раніше не використовуваних землях або землі, що раніше використовувались для великих пасовищних систем тваринництва.

За законом APFA здійснювалася передача прав власності на ці землі через розробку периметрів зрошування державними органами, а потім установку бенефіціарів або на прохання кандидатів, які зобов'язалися самостійно розробляти землю за межами зрошуваних периметрів. Усередині периметра держава створила інфраструктуру (дороги, електрифікацію і колективні свердловини); бенефіціари забезпечували працю, оплачували витрати виробництва, іригаційне устаткування і інші продуктивні інвестиції. У обох випадках бенефіціарам доводилося розробляти землю в масштабі ділянки впродовж п'яти років з моменту отримання доступу до землі. Закон APFA був введений в 1984 році в Сахарі і в степу, а потім був поширений на деякі північні райони в 1990 році, але ми повернемося до його недавньої еволюції пізніше [3].

У кінці 1990-х років Держава приступила до здійснення ще одної програми освоєння земель, як і раніше орієнтованою на степ і Сахару (Указ 97-483 від 15 грудня 1997 року) на основі великих інвестицій в інфраструктуру і перерозподілу освоєних земель приватними операторами, цього разу через 40-річні права концесії.

Подальші зміни в земельній політиці (Закон 08-16 від 3 серпня 2008 року) містили нові розподіли приватної власності держави у формі концесій на землю, розроблені державою і відповідно до APFA. Остання можливість була потім обмежена земельними ділянками в Сахарі через міжміністерської інструкції 402 в 2011 році. У степу поточні записи APFA будуть завершені через надання права власності на приватну власність, але нові земельні асигнування знаходитимуться під концесійними правами.

У 2011 році урядом була запущена ще одна амбітна програма концесій (Міжвідомчий циркуляр 108, від 23 лютого 2011 року), мета якої - до 2019 року освоїти один мільйон гектарів землі в степу і Сахарі.

У цих програмах APFA і концесій влада виступає за створення дрібних ферм (від 3 до 10 га) в інтересах жителів відповідних сільських районів, в яких пріоритетною є багато безробітної молоді. Невелика частка земель, призначених для розвитку, була надана великим алжирським інвесторам. Виділення сільгоспугідь інвесторам у рамках APFA торкалося тільки Сахари площею від 50 до 5000 гектарів [3].

Висновки. Поточну ситуацію, яка стосується землі в Алжирі можна оцінити за сімома ключовими особливостями, до яких відносяться:

1. Питання про спільне володіння приватними землями (через сімейне право). Спільне володіння, яке відноситься до 43,6% фермерських господарств на приватних землях (63,8% їх території), часто є джерелом напруженості в сім'ї. Це перешкоджає інвестиціям в сільське господарство і перешкоджає розвитку ринку збуту (але може стимулювати ринок лізингу).

2. Питання правового статусу приватної землі. Близько 60% цих земель не мають назви.

3. Проблема неформальної індивідуалізації і комодитизації (тобто приватизація) земель колективного користування в степу (формально державна власність). Неформальна приватизація земель ареалу із-за тиску збільшення населення, а також прямо або побічно стимульована земельною політикою (APFA і концесії) викликає низку запитань, у тому числі її потенційна дія на стійкість (надмірна експлуатація пасовищних угідь, тривалий процес індивідуалізації, що перетворює колективні землі на землі з відкритим доступом).

4. Проблема земельних ринків. Більшість угод із землею в приватному секторі залишаються неофіційними через часту відсутність земельного титулу із-за спільного володіння і на державних землях (EAC, EAI, концесії), тому що продаж або оренда землі незаконні або обмежені. Закон 2010 року відкриває шлях для продажу прав користування такими землями, але фіксовані орендні договори - найбільш поширені - залишаються забороненими. Закон фактично неоднозначний, оскільки він допускає партнерські контракти, проте межі між партнерством і договором оренди залишаються неясними. Ще одним недоліком правових рамок є відсутність тексту, що регулює договори оренди. Ці недоліки показують, що державні органи не розглядають ринок як механізм розподілу, який є одним з невистачаючих елементів земельної політики. В той же час недавні емпіричні дослідження висвітили динамізм ринку оренди землі, незалежно від правового статусу землі і регіону, від старих сільськогосподарських районів на півночі до "сільськогосподарської межі", створеної через розвиток зрошування в Сахарі [3].

5. Питання про аграрну структуру і баланс між невеликими сімейними фермами, комерційними сімейними фермами і підприємствами з виробництва продукції. Малі ферми домінують: мільйон ферм, на які припадає загалом більше 8 458 680 гектарів, були враховані при останньому сільськогосподарському перепису (2001 рік), тобто в середньому 8,4 га на ферму; 52,3% складали менше 5 га, 31,7% - від 5 до 20 га, 10,6% - від 20 до 100 гектарів і 5% - більше 100 гектарів. Численні польові спостереження вказують на з’яву дуже динамічних дрібних або середніх сільськогосподарських підприємців в останні десятиліття. Динамізм ринку оренди значною мірою пояснюється (і підтримується) цим зростанням.

6. Проблеми конфліктів повязаних з використанням землі:

а) в північних регіонах надзвичайно швидке і, найчастіше, незаконне зникнення високоякісних (і вже дефіцитних) сільськогосподарських земель із-за урбанізації;

б) в степу "класичний" конфлікт використання землі між сільським господарством і великим тваринництвом, посилений розвитком іригації в цих районах.

7. Питання водокористування і водних прав. Права на землю, яку фермери придбали через земельну політику (APFA або концесія), побічно посилаються на право доступу до підземних вод. Права на воду, пов'язані з правами на землю, надані урядом новим землекористувачам, чітко не визначені (термін дії, тривалість санкціонованого прокачування, об'єм відкачування, ліцензійний збір і тощо). Кількість незаконних свердловин різко зростає, і довгострокове майбутнє водоносного горизонту піддається серйозній загрозі. Політика розвитку сільськогосподарських земель на півдні ставить під сумнів узгодженість водної і земельної політики [3].

Так, останніми роками в Алжирі була проведена рішуче зменшення тих, що існували раніше, аграрних структур і на їхньому місці були створені нові, такі, що більше відповідають, на думку алжирської влади, новому етапу розвитку Алжиру в умовах ринкової економіки. Природно, важко чекати від знову створених структур швидкої віддачі в плані збільшення сільськогосподарського виробництва. Фактично вони знаходяться до цих пір на етапі становлення. До того ж, протистояння ісламських екстремістів і влади, терористична діяльність в країні озброєних ісламістських формувань, через що з 1962 р. загинули за одними даними 30, за другими - 50 тис. чоловік, утруднили хід економічних, і, зокрема, аграрних перетворень. І хоча озброєні ісламістські формування не роблять нападів на великі, такі, що мають важливе значення економічні об'єкти і уникають зіткнень з силами безпеки, активізація боротьби цих формувань проти населення, організація терактів на ринках і перед школами, в автобусах і потягах, вбивства відомих громадських діячів і журналістів дуже дестабілізують внутрішню обстановку, утрудняючи проведення наміченого курсу реформ, спрямованого на подальшу лібералізацію економіки.

Алжиру не вдалося доки вирішити жодну з складних проблем, що стоять перед ним: в країні зараз нараховується 2,5 млн. безробітних, серед яких багато молоді, а уряд як і раніше витрачає колосальні засоби на закупівлю за кордоном продукції сільського господарства. Так, щорічно Алжир витрачає на імпорт сільськогосподарської продукції до 2 млрд. доларів, а на закупівлю молочних продуктів, що мають великий попит на внутрішньому ринку, близько 600 млн. доларів. Поки в країні йде громадянська війна, подальше просування вперед курсу реформ і досягнення поставлених рубежів стоїть під знаком питання. Для забезпечення внутрішньої стабільності і розвитку економіки потрібне політичне врегулювання конфлікту.

Список використаних джерел

1. Зудина Л. П. Аграрные преобразования и развитие сельского хозяйства в странах Магриба / Л. П. Зудина. – Москва, 1983. – 130 с.

2. Фурсов К. А. Экономические реформы в России и за рубежом (История мировой экономики, вып. 3): Сборник статей / К. А. Фурсов. – Москва: Институт экономики РАН, 2014. – 325 с.

3. Daoudi A. Land Policy and Land Markets on the Agricultural Frontier in Arid Algeria// Paper prepared for presentation at the “2016 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY”. Washington DC, 2016.

4. Piquet V. L’Algérie française: un siècle de colonisation. Paris.: Colin, 1930.

5. Rey-Goldzeiguer A. Le Royaume arabe: La politique algérienne de Napoléon III (1861–1870). Alger: SNED, 1977.

6. Spillmann G. Napoléon III et le royaume arabe d’Algérie. Paris: Académie des sciences d’outremer, 1975.

References

1. Zudyna L. P. Ahrarnye preobrazovanyia y razvytye selskoho khoziaistva v stranakh Mahryba / L. P. Zudyna. – Moskva, 1983. – 130 s.

2. Fursov K. A. Ekonomycheskye reformy v Rossyy y za rubezhom (Ystoryia myrovoi ekonomyky, vyp. 3): Sbornyk statei / K. A. Fursov. – Moskva: Institut ekonomyky RAN, 2014. – 325 s.

3. Daoudi A. Land Policy and Land Markets on the Agricultural Frontier in Arid Algeria // Paper prepared for presentation at the "2016 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY". Washington DC, 2016.

4. Piquet V. L'Algérie française: un siècle de colonisation. Paris .: Colin, 1930.

5. Rey-Goldzeiguer A. Le Royaume arabe: La politique algérienne de Napoléon III (1861-1870). Alger: SNED, 1977.

6. Spillmann G. Napoléon III et le royaume arabe d'Algérie. Paris: Académie des Sciences d'outremer, 1975.

УДК 342.25

Ю.П. Харченко, канд. наук з держ. упр.
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Ю.П. Харченко, канд. наук по гос. упр.
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Yuliia Kharchenko, PhD in Public Administration
Chernigiv National University of Technology, Chernigov, Ukraine

THEORETICAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF AUTHENTIC AUTHORITIES

Досліджено та проаналізовано окремі аспекти децентралізації державного управління; розглянуто типи децентралізації, їх можливий вплив на створення умов розвитку держави та територіальних громад з урахуванням комплементарності взаємодії цих інститутів. Обґрунтовується необхідність дотримання певного балансу між централізацією та децентралізацією повноважень і ресурсів, використання в різні часові періоди різних типів і форм децентралізації з урахуванням унікальних економічних, соціальних, політичних, культурних, історичних особливостей та умов відповідних етапів розвитку держави.

Ключові слова: *державне управління, територіальна громада, взаємовідносини держави та територіальної громади, повноваження, інституціональна спроможність.*

Исследованы и проанализированы отдельные аспекты децентрализации государственного управления; рассмотрены типы децентрализации, их возможное влияние на создание условий для развития государства и территориальных общин с учетом комплементарности взаимодействия этих институтов. Обосновывается необходимость соблюдения определенного баланса между централизацией и децентрализацией полномочий и ресурсов, использование в разные временные периоды различных типов и форм децентрализации с учетом уникальных экономических, социальных, политических, культурных, исторических особенностей и условий соответствующих этапов развития государства.

Ключевые слова*: государственное управление, территориальная община, взаимоотношения государства и территориальной общины, полномочия, институциональная состоятельность.*

The report has analyzed the aspects of the decentralized state administration; made a look at the type of decentralization, of those who are ready for the development of power and territorial communities in order to complement each other. Obґruntovuєtsya neobhidnist dotrimannya Pevnyi balance mizh tsentralizatsiєyu that detsentralizatsiєyu povnovazhen i resursiv, vikoristannya in rizni chasovi periodi riznih tipiv i detsentralizatsiї forms of urahuvannyam unikalnih ekonomichnih, sotsialnih, politichnih, cultural, istorichnih Especially that drain vidpovidnih etapiv rozvitku powers.

Keywords*: state administration, territorial mass, mutual state power and territorial community, newlywarded, institutionalized hromo.*

Постановка проблеми. Європейський курс розвитку, який обрала наша держава вимагає активізації змін в державному управлінні, що першочергово передбачає децентралізацію владних повноважень органів місцевого самоврядування.

Країни, які пройшли етапи децентралізації можуть стати гідним прикладом розвитку суспільних відносин, еталоном соціально-правової регламентації та захисту прав і свобод громадян.

В Україні фундаментальними підвалинами децентралізації є реалізація принципу народного суверенітету, згідно якого народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Основним Законом України передбачено поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6), дотримання конституційного правопорядку, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов’язані діяти лише на

підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

Конституцією визначено розподіл повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (IV, V, VI, XI розділи Конституції України) та встановлено основні засади територіального, адміністративно-територіального устрою України (IX, X розділи).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи, активне проведення реформ адміністративно-територіального устрою в Україні основні питання децентралізації ставали об'єктом досліджень відомих як закордонних, так і вітчизняних дослідників: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, М.Бутка, М. Іщенка, В. Кампо, В. Куйбіди, А. Коваленка, О. Лук'янченка, В. Рибака, Н. Чумаченка та інших. Проте, не зважаючи на велику кількість наукових розробок є відкритим для дослідження питання теоретичного узагальнення особливо актуальних аспектів децентралізації.

Метою статті є аналіз вдосконалення теорії і практики сучасного державного управління, викликаного проведенням адміністративно-територіальної, регіональної реформ та висвітлення аспектів конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Виклад основного матеріалу. Обраний Україною шлях децентралізації, вказує на європейський вектор розвитку, що активно впроваджується у державно-управлінську практику. В державі запроваджуються нові принципи управління. До прикладу зразковими можуть бути, принципи, що декларуються в сучасній європейській моделі публічного управління державою «Good Governance» («Належне врядування»). Запровадження цієї моделі засвідчить новий етап реалізації реформи публічного управління в Україні [1].

Для глибшого аналізу реформи адміністративно-територіального устрою, варто звернутись до визначення поняття «децентралізація». На семантичному рівні децентралізація (від латинського de – протиставлення, centralis – центральний) трактується як знищення, ослаблення або скасування централізації [2, с. 249]. Таким чином це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління, яка значно розширить права останніх, а відтак підвищить роль інституту місцевого. Адже децентралізація є своєрідною системою управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до органів місцевого самоврядування

Схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція) викликана політичними процесами, що відбуваються в державі й суспільстві на шляху євроінтеграції. Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративнотериторіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [3, с. 22].

Крім того, територіальні громади отримують права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [4].

Аналізуючи дефініцію децентралізації владних повноважень, можна зазначити, що поняття децентралізація, є настільки давнє як і саме управління. Древні імперії, середньовікові королівства, а також сучасні держави причетні до вирішення таких питань, як: в якій мірі право збирати податки або приймати рішення на власний розсуд залишати на центральному рівні, а в якій передати місцевим чиновникам [5].

Децентралізація, як багатогранне явище бере свій початок ще в XIX – на початку XX ст. Вона базується на висновках економічної теорії і, як правило, містить у собі наступні чотири тези:

1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг. ,

2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. Суть даного аргументу полягає у тому, що при децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим, оскільки податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення, тобто заохочувати розвиток регіональних і місцевих економік.

4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат у суспільному секторі.

Найдокладніше питання децентралізації досліджені Ж. Веделем. Як він вважає децентралізація, полягає у передаванні владних повноважень не державним службовцям і органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні останній, переважно, які обрані населенням [6, с. 392].

Обґрунтування необхідності децентралізації має подвійний характер. По-перше, «децентралізація, передаючи безпосередньо до рук зацікавлених осіб управління справами, має переваги демократичного характеру», причому демократизм «набагато реальніший в місцевих масштабах, ніж в загальнонаціональних».

По-друге, «децентралізоване управління, якщо для нього забезпечені необхідні засоби і умови, є набагато менш вагомим і набагато більш практичним, ніж централізоване управління». Ж. Ведель [6, с. 397].

Разом з тим досвід, зокрема і європейський, впровадження основних аспектів децентралізації, вказує на те, що передача повноважень та ресурсів з вищого на нижчий рівень управління не гарантує стовідсоткового автоматичного забезпечення надання публічних послуг, особливо це стосується держав, в яких не стабільний розвиток економіки. Погіршення якості надання публічних послуг для громадян стали причиною їх рецентралізації. Зокрема, окремі види послуг надаються через рецентралізацію владних повноважень в Ірландії, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Греції та ін. О.Нижник вказує, що зазначене свідчить про те, що повторний перехід до централізації та певна поступливість у вказаних питаннях, явище хоча і нове, про те обґрунтоване, оскільки місцеві органи влади позбавлені технічних можливостей для надання якісних послуг, а окремі мають значний вплив з боку місцевих еліт, щоб бути неупередженими.

Якщо принципи централізації і децентралізації регулюють питання взаємовідносин центру і місць, то для розподілу компетенції між різними органами одного рівня управління в латиноамериканських державах, як і в країнах Європи, використовуються принципи концентрації і деконцентрації.

Як зазначає М.Штатін, повноваження концентруються в руках одного органу, коли він здійснює всю повноту влади, надану даній адміністративно-територіальній одиниці, тоді як система деконцентрації передбачає розподіл функцій між різними органами однієї ланки. [7, с. 34].

Децентралізація передбачає передачу повноважень із центру на місця, що дозволяє надавати державні послуги, у відповідності із потребами і запитами населення. Перехід до децентралізації, звільняє пересічного громадянина від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори, тобто від потреби до її вирішення. Для цього дуже корисним є те, що громадяни перебувають в територіальній близькості з базовим рівнем влади , а тому реальні потреби громадян легше донести до виконавців.

Оскільки «децентралізація» є одним із важливих компонентів демократичних реформ, сприяє прозорості у діяльності влади, то, узагальнюючи вищенаведені визначення, можемо констатувати, що традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Однак, варто зауважити, що децентралізаційні процеси, які тривають в Україні, передбачають, що необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу загальнодержавних інтересів не лише з інтересами територіальних громад, а й кооперація та координація цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

В теорії державного управління зустрічаються типи децентралізації, які мають різні специфічні характеристики, політичне значення і обумовлюють досягнення успіху. На початку 1980 р. існувало досить поширене твердження, що децентралізація має типи, кожний з яких включає відмінні риси.

Зокрема, існує три типи децентралізації: політична, адміністративна і фіскальна. Рис.1.

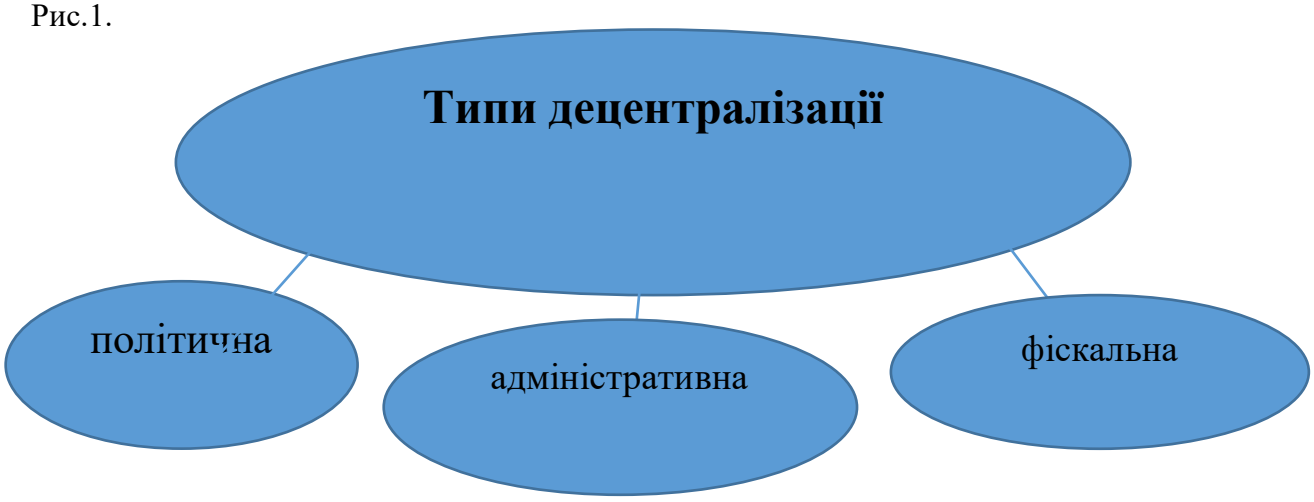

Рис.1 Типи децентралізації

Політична децентралізація – це, по-перше, передача владних повноважень органам влади на рівень управління, який нижчий центрального; по-друге, спільна розробка і реалізація політики шляхом залучення зацікавлених сторін. Політична децентралізація проявляється шляхом деволюції.

Прихильники політичної децентралізації вважають, що рішення, які прийняті шляхом широкого залучення громадськості, будуть кращими і більше відповідатимуть різноманітним інтересам суспільства, порівняно з тими рішеннями, які прийняті політичною владою на національному рівні [8, с. 147-157].

Під цим визначенням розуміється, що вибори політичних представників від місцевих виборчих дільниць, дозволяють громадянам краще знати їх політичних діячів, і в свою чергу політичним діячам – вчасно реагувати на потреби і бажання своїх виборців. Політична

децентралізація часто потребує конституційних чи визначених законами реформ, розвиток політичних партій, посилення законодавства, створення місцевих політичних одиниць і підтримки ініціатив та інтересів громадських груп.

Узагальнюючи першоджерела, класифікують п'ять форм фіскальної (фінансово-бюджетної децентралізації):

 самофінансування або відшкодування збитків виробництва шляхом плати користувачами за послуги;

 заходи часткового фінансування або виробництва, шляхом яких користувачі беруть участь у наданні послуг, розвитку інфраструктури шляхом фінансових внесків або вкладу робочої сили;

 розширення місцевих доходів (податки на нерухомість, продаж або непрямі платежі);

 трансферти, які переміщують загальні доходи від податків, що надаються центральним урядом місцевим органам влади для загальних або специфічних використань;

надання дозволу на муніципальні запозичення або мобілізація грошових фондів місцевих органів влади через гарантування займу, кредитів.

Фіскальна децентралізація – це делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету [9]. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки місцевих бюджетів з метою виконання ними децентралізованих функцій. Адміністративна децентралізація спрямована на делегування владних повноважень стосовно процесу розробки і прийняття рішень, ресурсів і повноважень для надання державних послуг у визначених сферах з центрального до нижчих рівнів влади, галузевих управлінь підвідомчих центральним органам влади, агенцій [9].

Адміністративна децентралізація стосується перерозподілу владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності щодо здійснення планування, фінансування і управління визначених державних функцій від центрального уряду і його органів до відповідних галузевих одиниць місцевих органів влади, підпорядкованим одиницям на всіх рівнях державного управління, напівавтономним державним органам влади, або регіональним органам влади, або асоціаціям (акціонерним товариствам), а також регіональним чи функціональним органам влади в межах визначеної території [10, с. 62].

Адміністративна децентралізація може тільки переміщувати повноваження від центральних урядових посадових осіб у столиці до тих, хто працює в областях (регіонах), провінціях чи районах, а також це може супроводжуватись створенням сильного галузевого управління або наділення відповідними ресурсами і повноваженнями місцевих влад під наглядом міністерств.

Адміністративна децентралізація втілюється через такі форми як деконцентрація і делегування.

Деконцентрація може застосовуватись горизонтально чи вертикально. Коли функції державного управління передаються підпорядкованим державним органам, наприклад, міністерству – це ознаки вертикальної деконцентрації. Про горизонтальну деконцентрація йдеться тоді, коли на одному управлінському рівні створюють відповідні органи для різних спеціалізованих галузей [10, с. 97].

Найслабшою формою децентралізації і яка найчастіше застосовується в унітарних державах є деконцентрація. Вона включає в себе перерозподіл повноважень щодо процесу ухвалення рішень, фінансові і управлінські повноваження, а також відповідальність поміж різних рівнів центральних органів виконавчої влади. За таких умов, територіальні або галузеві управління знаходяться в підпорядкуванні тільки центральним органам влади.

Управлінські завдання за умов деконцентрації розподіляються на органи одного й того ж суб'єкта управління.

Найбільш довершеною моделлю децентралізації, оскільки передбачає передачу важливої частини державних повноважень до виключної компетенції місцевих органів самоврядування, які мають для цього власні джерела фінансування є делегування. Прийняття рішень та процес їх впровадження повністю належить до компетенції органів місцевого самоврядування. У випадку конфліктних ситуацій між органами центральної влади та місцевого самоврядування суди розглядають відповідні справи, лише при наявності порушень норм Конституції та чинного законодавства.

Делегування – це фактично компромісна модель децентралізації, яка знаходиться посередині між передачею повноважень та силою децентралізації. У цьому випадку органам місцевого самоврядування (не мережі органів центральної влади) передаються на виконання певні державні функції, в той час як органи центральної влади проводять певний контроль за виконанням задач та, як правило, мають виділяти кошти з державного бюджету для виконання цих завдань та передавати їх до органів місцевого самоврядування.

В цьому правовому полі, варто наголосити на найважливішому питанні це питанні меж повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади в цілому при децентралізації. Тобто, головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – субсидіарність, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи. Принцип субсидіарності в різних країнах тлумачать дещо по-різному, хоча в основному такі тлумачення збігаються [11, с. 6]. Амстердамський договір додав до Договору про заснування Європейської Спільноти Протокол про застосування принципів субсидіарності та пропорційності, де викладені керівні настанови щодо субсидіарності.

Незважаючи на те, що принцип субсидіарності знайшов своє відображення у Бюджетному кодексі, він і досі відсутній в чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», проте він розкривається у частині 3 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [10, с. 7].

Ця ж стаття містить ще один дуже важливий принцип, який пояснює підходи до децентралізації влади [10, с. 8].

Висновки. Отже, підсумовуючи основні теоретичні аспекти децентралізації варто підкреслити основні здобутки:

1) нормативно-правове підґрунтя для здійснення децентралізації передбачає діяльність держава в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

2) неухильне дотримання принципу субсидіарності, тобто передача повноважень на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи;

3) разом з повноваженнями від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень, відбувається і передача ресурсів та права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей [9].

Принципом субсидіарності передбачено також і зобов'язання влади діяти по відношенню до громади таким чином, щоб надати їй можливість вирішувати місцеві питання самостійно. Тому, варто наголосити, що однією з ключових проблем децентралізації є проблема міжбюджетних відносин. Вирішенння вказаної проблеми відбувається з урахуванням принципу субсидіарності, хоча при цьому багатьом країнам притаманна концентрації значної частки коштів на центральному рівні.

Це часто пов'язано з необхідністю збереження важелів державної влади для реалізації державних пріоритетів на місцевому рівні та з наявністю певного ризику децентралізації.

«Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії». «Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування по мірі можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов». Ціллю деволюції є посилення органів місцевого самоврядування на користь місцевих громадян, таким чином сприяючи процесу демократизації суспільства. Ця модель, без заперечень, є виграшною для місцевих автономій і передбачає наявність спроможного та відповідального місцевого самоврядування. Крім того, форма децентралізації, за якої відбувається пряма передача планувальних і виконавчих функцій від інститутів влади – організаціям неурядового сектора, представлена дивестицією (divestment), але це не є ні основною, ні найважливішою формою децентралізації, оскільки вона не пов'язана прямо з діяльністю системи місцевого самоврядування. Дивестування часто проводиться з частковою передачею адміністративних функцій, у поєднанні з дерегуляцією або частковою приватизацією.

Таким чином, незважаючи на те, що вище класифіковані види децентралізації передбачають в різній мірі делегування повноважень, влади і відповідальності до нижчих рівнів органів влади, напівавтономних державних організацій або приватним підприємствам, центральні органи влади все ж залишають за собою право впливу і низку владних повноважень, які регламентуються під час укладання відповідних контрактів (договорів, угод), збереження права відслідковувати якість надання послуг або виконання делегованих функцій, вносити необхідні корективи (за необхідністю) або достроково розривати укладені договори

Водночас треба чітко усвідомлювати, що, з одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави, але з другого – може створити нові виклики для українського суспільства. Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні:

- ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць;
- послаблення державного контролю на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянськогосуспільства поза межами великих міст;
- ризики для бюджетноїсистеми країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [11].

Також окремим питанням постає проблема готовності населення до децентралізації, адже вона передбачає високу правосвідомість громадян, розвиток їх особистої участі в прийнятті важливих питань, готовність самостійно розпоряджатися фінансовими та іншими ресурсами на місцях.

Список використаних джерел

1. Мельничук А. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. / А. Мельничук, П. Остапенко. – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.

2. Романенко О. Р. Фінанси : [підручник] / О. Р. Романенко. – К. : Центр навчальної літератури. – 2003. – 312 с.

3. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua.

5. Орзіх М. Самоврядні території в системі державного устрою України // М. Орзіх / Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1993. – Вип. 1-2. –С. 64.

6. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж.; [пер. с франц. Л. М. Энтина]. – М.:Прогресс, 1973. – 512с.

7. Штатина М.А. Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки / М.А. Штатина. – М., 2003. – С. 34

8. Slater Richard. Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development 9, no.2, (April-May). – 1989. – P. 147-157.

9.World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – P. 3–11.

10.Сметанин Р. В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування / Р. В. Сметанин // дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.04 / Р. В. Сметанін. – Д., 2010. – 177 с.

11. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

References

1. Melnychuk A. Detsentralizatsiia vlady: reforma №1 [analitychni zapysky]. / A. Melnychuk, P. Ostapenko. – K.: TsOP «Hlobus» FOP Kravchenko Ya.O. 2016. 35 s.

2. Romanenko O. R. Finansy : [pidruchnyk] / O. R. Romanenko. – K. : Tsentr navchalnoi literatury. 2003. 312 s.

3. Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: Kolektyvna monohrafiia / Kol. avt.; za zah. red. R. M. Pliushcha. – K.: RIDNA MOVA, 2016. 744 s.

4. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 roku № 333-r [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu : http://zakon.rada.gov.ua.

5. Orzikh M. Samovriadni terytorii v systemi derzhavnoho ustroiu Ukrainy // M. Orzikh / Mistseve ta rehionalne samovriaduvannia Ukrainy. – K., 1993. – Vyp. 1-2. –S. 64.

6. Vedel Zh. Admynystratyvnoe pravo Frantsyy / Vedel Zh.; [per. s frants. L. M. Эntyna]. – M.:Prohress, 1973. – 512s.

7. Shtatyna M.A. Pravovoe rehulyrovanye voprosov mestnoho upravlenyia v stranakh Latynskoi Ameryky / M.A. Shtatyna. – M., 2003. – S. 34

8. Slater Richard. Democratic Decentralization or Political Consolidation: The Case of Local Government Reform in Karnataka, Public Administration and Development 9, no.2. 1989. P. 147-157.

9.World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia – 2001 – P. 3–11.

10.Smetanyn R. V. Upravlinnia protsesom detsentralizatsii derzhavnoi vlady i rozvytku mistsevoho samovriaduvannia / R. V. Smetanyn // dys. ... k.derzh.upr.: spets. 25.00.04 / R. V. Smetanin. – D., 2010. – 177 s.

11. Tkachuk A. F. Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia. Zakonodavstvo (navchalnyi modul) / Anatolii Tkachuk. – K. : IKTs «Lehalnyi status», 2016. – 80 s.

Харченко Юлія Петрівна – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Харченко Юлия Петровна – кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченка, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Kharchenko Yulia, PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).

УДК 347.369:343.62-053.2]351.862.8

Ю. І. Олифіренко, канд. наук з держ. упр.
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

СОЦІАЛЬНЕ СИРІТСТВО - ІНДИКАТОР СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Ю.И. Олифиренко, канд. наук по гос. упр.
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

СОЦИАЛЬНОЕ СИРОТСТВО – ИНДИКАТОР СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Yuliia Olyfirenko, PhD in Public Administration
Chernigiv National Technological University, Chernigov, Ukraine

SOCIAL ORPHANHOOD- INDICATOR OF SOCIAL SECURITY

Розглянуто проблему соціального сирітства в контексті соціальної безпеки. Запропоновано критерії оцінки державної політики у сфері профілактики соціального сирітства, як індикатора соціальної безпеки.
Ключові слова: *охорона дитинства, соціальне сирітство, соціальна безпека, соціально-правовий захист дітей*

В статье рассмотрена проблема социального сиротства в контекстевопроса о социальной безопасности. Предложены критерии оценки государственной политики в сфере профилактики социального сиротства, как индикатора социальной безопасности.
Ключевые слова*: охрана детства, социальное сиротство, социальная безопасность, социально-правовая защита детей*

The problem of social orphanhood in the context of social security is considered. The criteria for assessing the state policy in the field of prevention of social orphanhood as an indicator of social security are proposed.
Key words*: child protection, social orphanhood, social security, social and legal protection of children*

Постановка проблеми. В усьому світі визнано, що сім'я є інтегральним показником суспільного розвитку, який відображає моральний стан суспільства і є могутнім фактором формування демографічного потенціалу.

Однак трансформаційні зміни у структурі та функціях інституту сім'ї, які відбуваються в нашій державі, свідчать про деформацію традиційного природного середовища розвитку й виховання дітей та погіршення загального рівня дитячого благополуччя. [7, с. 37]

Особливої актуальності набувають негативні соціальні явища у дитячому середовищі, серед яких найбільш гострим є соціальне сирітство. Ця проблема є визнаною на державному рівні.

На думку багатьох науковців, головною причиною проблеми соціального сирітства в Україні є формування прошарку соціопатичних сімей в умовах економічної та соціальної нерівності, поширення бідності й злиденності, безробіття, алкоголізму, наркоманії, насильства серед частини сімей. Однак такі неоднозначні демографічні явища сьогодення як нестабільність шлюбу, поширеність неповних сімей з дітьми в цих умовах посилюють ризик соціального сирітства, безпритульності та бездоглядності частини дітей[8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення різних аспектів феномену соціального сирітства, причин його виникнення і шляхів подолання було предметом наукових пошуків багатьох українських науковців і практиків, серед яких: Л. Волинець, Л. Артюшкіна, І. Галатир, І. Звєрєва, А. Капська, В. Виноградова-Бондаренко, Н. Комарова, І. Пєша, Н. Павлик, І. Ченбай, І. Мунтян, О. Шишко та інші. Завдяки вагомим теоретичним надбанням цих вітчизняних учених державна політика у сфері захисту прав дітей зазнала значних змін. Водночас, існує вивчення цього явища в контексті соціальної безпеки..

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на зусилля держави в напрямку запобігання явищу соціального сиртіва, проблема недбалого ставлення батьків до виховання дітей залишається досить актуальною.

З нашої точки зору, така ситуація зумовлена, у тому числі, поверховим розумінням у суспільстві проблеми соціального сирітства, адже здебільшого це явище, як на рівні наукових досліджень, так і практики державного управління, розглядається в морально-етичному аспекті.

Вважаємо, що зазначене питання необхідно розглядати також і з точки зору формування майбутнього економічного капіталу, трудових ресурсів, соціальної безпеки держави.

Метою статті є визначення та характеристика критеріїв для оцінки державної політики у сфері попередження соціального сирітства дітей.

Виклад основного матеріалу.

У 2012 році Указом Президента України затверджено Національну стратегію профілактики соціального сирітства [4], яка визначила мету та основні завдання, спрямовані на створення умов для забезпечення належного соціального захисту дітей та сімей, що мають дітей і опинилися в складних життєвих обставинах, утвердження в суспільстві сімейних цінностей, виховання відповідального батьківства.

Однак, впродовж останніх років суттєвого покращення ситуації в цій сфері не відбулося, причиною цього є невпинна девальвація сімейних та моральних ціннностей, а також збройна агресія Російської Федерації на Сході України. Так, кількість дітей, які втратили протягом року піклування рідних залишається майже без змін: у 2014 р. – 10 495, у 2015 р. – 10 173, у 2016 – 10386.

Загальна кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на кінець 2017 року становила 70240, з яких дітей-сиріт - 21360.

Незважаючи на всі зусилля держави, в Україні чисельність дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишається високою (Табл 1).

Певне зменшення чисельності таких дітей порівняно з 2013 роком пояснюється неможливістю підрахунку дітей на території АР Крим і частини Донецької та Луганської областей через їх анексію.

Слід додати, що гострота окресленої проблематики полягає не лише у цифрах, а й в кількості дитячих трагедій: смерті та каліцтва дітей через злочинну недбалість та жорстокість батьків.

Разом з тим, в період, формування спроможних громад та децентралізації влади, якість майбутнього людського потенціалу має велике значення. Адже, діти та молодь, а точніше їх кількісні та якісні характеристики, є ключовими умовами для перспектив розвитку територій.

Чим більший відсоток дітей та молоді у загальній чисельності населення громади, тим більше в неї шансів бути економічно спроможною.

Поняття «соціальна безпека» у науковій літературі почало формуватись ще в кінці 90-х років минулого століття. Ця категорія була задекларована у Всесвітній Соціальній Декларації (1995 р.), яка торкалась соціальних аспектів сталого розвитку, покликаних забезпечити соціальну безпеку у світі [1].

Визначення соціальної безпеки в Україні не закріплено на законодавчому рівні, проте аналіз вітчизняного законодавства дає підстави вважати її складовою національної та економічної безпеки.

Таблиця 1

Загальна кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування за регіонами

						(на кінець року; осіб)
	2005	2010	2013	2014	2015	2017
Україна	**97829**	**98119**	**90772**	**83716**	**73183**	**70240**
Автономна						
Республіка Крим	5882	4601	4323	…	…	…
Вінницька	2798	3091	2827	2735	2590	2447
Волинська	1787	1904	1778	1701	1593	1480
Дніпропетровська	10771	9883	9152	8971	8800	8608
Донецька	13715	10667	9817	9871	4709	4890
Житомирська	3056	3860	3532	3387	3231	3016
Закарпатська	1597	2326	2366	2345	2301	2216
Запорізька	4080	4558	4058	3957	3791	3740
Івано-Франківська	1431	1668	1586	1579	1515	1390
Київська	3632	3722	3664	3579	3567	3432
Кіровоградська	2193	3535	3248	3197	3122	2994
Луганська	4869	5181	4652	4587	1432	1451
Львівська	2318	2821	2790	2690	2543	2268
Миколаївська	3499	4252	3691	3589	3419	3055
Одеська	7548	6857	6266	6031	5814	5603
Полтавська	2931	2767	2516	2418	2352	2164
Рівненська	1638	1811	1852	1901	1845	1740
Сумська	2680	2484	2258	2190	2135	2045
Тернопільська	925	1264	1228	1190	1091	1019
Харківська	5211	5044	4677	4470	4392	4312
Херсонська	2835	3424	3070	3018	2949	2852
Хмельницька	2676	2425	2307	2151	2071	1904
Черкаська	2402	2697	2398	2343	2245	2191
Чернівецька	1229	1294	1197	1148	1101	1029
Чернігівська	2204	2809	2438	2284	2177	2036
м.Київ	3230	2533	2409	2384	2398	2358
м.Севастополь	692	641	672	…	…	…

Джерело: За даними Міністерства соціальної політики України

Так, відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки» [6] загрозами національній безпеці **у соціальній** та гуманітарній сферах:

невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам, криза системи охорони здоров'я і соціального захисту

населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;

загострення демографічної кризи, прояви моральної та духовної деградації суспільства;

зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;

неефективність державної політики щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини, і як наслідок, збільшення кількості сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які залишилися без батьківського піклування.

Соціальна сфера поєднана прямими і зворотними зв'язками з усіма іншими сферами функціонування суспільства. Тому не буде перебільшенням сказати, що в соціальній сфері фокусуються майже всі проблеми економічної безпеки: занепад економіки пов'язаний з падінням трудової моралі та трудової мотивації; економічні кризи мають своїм найбільш небезпечним наслідком соціальний вибух; екологічні катастрофи випливають з нехтування соціумом середовища проживання; від панівної системи ціннісних орієнтацій у суспільстві залежить ставлення до освіти і науки, які визначають майбутнє країни.

Згідно з Методичними рекомендаціями щодо розрахунку рівня економічної безпеки України (наказ Мінекономрозвитку від 29.10.2013 № 1277) [2] «соціальна безпека – це стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі, рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни.

Методичні рекомендації розроблені з метою визначення рівня економічної безпеки України як однієї з основних складових національної безпеки держави і визначають перелік основних індикаторів стану економічної безпеки України, їхні порогові значення, а також алгоритм розрахунку інтегрального індексу економічної безпеки.

Розрахунки здійснюються Мінекономрозвитку двічі на рік на підставі офіційних даних статистичного обліку Держстату, Нацкомфінпослуг, Міндоходів, Міненерговугілля, Мінфіну і Національного банку та експертних оцінок, у тому числі рейтингових звітів міжнародних неурядових організацій.

Оцінка соціальної безпеки, як субіндикатора економічної безпеки, здійснюється на основі наступних індикаторів.

1.1. Відношення середньомісячної номінальної заробітної плати до прожиткового мінімуму на одну працездатну особу;

1.2. Відношення середнього розміру пенсії за віком до прожиткового мінімуму осіб, які втратили працездатність;

1.3. Чисельність ВІЛ-інфікованих осіб з діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення; 1.4. Чисельність хворих на активний туберкульоз із діагнозом, що встановлений уперше в житті, осіб на 100 тис. осіб населення; 1.5. Обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я, відсотків ВВП.

1.6. Рівень злочинності (кількість злочинів на 100 тис. осіб населення);

2. Індикатори якості життя:

2.1. Частка населення із середньодушовими еквівалентними загальними доходами у місяць, нижчими 75 відсотків медіанного рівня загальних доходів;

2.2. Співвідношення загальних доходів 10 відсотків найбільш та найменш забезпеченого населення (децильний коефіцієнт фондів);

2.3. Частка витрат на продовольчі товари в споживчих грошових витратах домогосподарств.

2.4. Відношення середньомісячної заробітної плати, нарахованої в середньому за годину, у країнах ЄС-27 та в Україні;

2.5. відношення середньої вартості 1 кв. метра загальної площі житла до середньомісячної заробітної плати.

3. Індикатори гуманітарної безпеки:

3.1.Обсяг видатків зведеного бюджету на освіту;

3.2. Загальна чисельність учнів денних загальноосвітніх навчальних закладів, відсотків до загальної чисельності постійного населення у віці 6 – 17 років.

4. Інші індикатори:

4.1. Сума невиплаченої заробітної плати станом на 1 січня (1 липня) до фонду оплати праці за грудень (червень) звітного року.

4.2. Рівень зайнятості населення у віці 15 – 70 років, відсотків населення відповідної вікової групи.

Методика містить також і одиниці виміру кожного індикатора і критерії для оцінки (критично, небезпечно, незадовільно, задовільно, оптимально).

Індикатори оцінки стану соціального сирітства або дієвості системи охорони дитинства до заначеної методики не входять.

Хоча, з листопада 2017 року окремі напрямки державної політики у сфері соціального захисту сім'ї та соціально-правового захисут дитини визначені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»[3] засадами внутрішньої політики у соціальній сфері, а саме:

поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї;

створення ефективної системи забезпечення реалізації та захисту прав дитини;

створення умов для повноцінного життя і розвитку дитини, її безпеки, благополуччя, зростання у безпечному сімейному оточенні;

забезпечення доступним житлом громадян, насамперед малозабезпечених, з обмеженими фізичними можливостями, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, молоді, працівників бюджетної сфери, а також багатодітних сімей, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування;

подолання бездомності громадян, безпритульності, бездоглядності, бродяжництва серед дітей;

недопущення насильства стосовно дітей, залучення їх до найгірших форм дитячої праці, втягування у злочинну діяльність;

запобігання соціальному сирітству та інституціалізації дітей, зокрема, шляхом забезпечення підтримки батьків у виконанні ними батьківських обов'язків та розвитку системи соціальних послуг для сімей з дітьми;

підтримка сімей, які усиновили дітей, взяли дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, на виховання у свої сім'ї».

Важливим також є те, що Законом України «Про основи національної безпеки України» [6] серед загроз національним інтересам і національній безпеці України визначено:

неефективність державної політики щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини, і як наслідок, збільшення кількості сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського

піклування, дітей, які залишилися без батьківського піклування (у соціальній та гуманітарній сферах);

зростання небезпеки для життя і здоров'я цивільного населення, насамперед дітей, внаслідок воєнних дій чи збройних конфліктів (у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України).

Незважаючи на це, а також серйозність проблеми, досі не запроваджена державна статистика щодо сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, а також дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, стандарти ефективності державної політики щодо підтримки сім'ї, дотримання і захисту прав дитини.

Натомість необхідність їх запровадження посилюється в умовах децентралізації влади та формування спроможних громад, які мають стати центром відповідальності за долю кожної дитини. Оскільки, здебільшого, для керівників органів місцевого самоврядування, питання охорони дитинтсва, порівняно з питаннями фінансовими та інфраструктурними залишаються поза увагою.

Свідченням цього є те, що відповідно до моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування у галузі соціального захисту та соціального забезпечення, що запроваджено Мінрегіоном, станом на 01.01.2018 з поміж 413 об'єднаних територіальних громад утворено службу у справах дітей лише у 51 з них. На Чернгівщині із 37 об`єднаних територіальних громад, такі структурні підрозділи створені у 17.

Існує також нагальна потреба в удосконаленні статистичної звітності про кількість дітей, які були виявлені у зв'язку з бездоглядністю або безпритульністю, єдиних підходів у зборі даних про таких дітей та їх ідентифікації; запровадженні Національної моніторингової системи соціальної захищеності дітей, яка має включати дані щодо всіх дітей соціально незахищених категорій, що об'єднані в одну Інформаційно-аналітичну систему; розроблення єдиної національної системи моніторингу впливу державної політики та діяльності державних структур на забезпечення прав дітей, з чіткими індикаторами оцінки, замість існуючої нині розрізненої та розгалуженої системи статистичної відомчої звітності.

Під цілісною системою благополуччя дітей ми розуміємо систему, яка б забезпечувала основні потреби та права всього дитячого населення, створювала умови, за яких кожна дитина, незалежно від віку, стану здоров'я чи складних життєвих обставин зростає і розвивається у безпечному середовищі сім'ї та громади.

З метою оцінки державної політики у сфері соціального благополуччя дитини, важаємо за доцільне до індикаторів соціальної безпеки додати наступні показники:

- кількість працівників служб у справах дітей (критично – жодного працівника служби у справах дітей, небезпечно - штатне забезпечення на 25 % відповідає нормативу встановленому законодавством, незадовільно - штатне забезпечення на 50 % відповідає нормативу встановленому законодавством, задовільно - штатне забезпечення на 75 % відповідає нормативу встановленому законодавством, оптимально – штатне забезпечення на 100 % відповідає нормативу встановленому законодавством).

Згідно з Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей»[5], районних, міських, районних у містах служб у справах дітей установлюється з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, які проживають у районі, та не більше ніж на дві тисячі дітей, які проживають у місті, районі у місті. Штатна чисельність працівників служб у справах дітей виконавчих органів сільських, селищних рад відповідних територіальних громад встановлюється з розрахунку один працівник служби не більше ніж на одну тисячу дітей, але не менше одного працівника на об'єднану територіальну громаду.

Крім цього, при формуванні штатних розписів служб у справах дітей слід неухильно дотримуватись норми, визначеної статтею 12 Закону України „Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" стосовно обов'язковості утворення у складі служби у справах дітей окремого підрозділу для здійснення функцій щодо опіки та піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, штатна чисельність якого має становити не менше двох осіб.

Норми щодо штатної чисельності служб у справах дітей обох вищезазначених законів України обов'язкові для виконання та не суперечать одне одному, а повинні поєднуватись.

- кількість фахівців соціальної роботи в громаді (критично – жодного працівника, небезпечно - штатне забезпечення на 25 % відповідає встановленому нормативу, незадовільно - штатне забезпечення на 50 % відповідає встановленому нормативу, задовільно - штатне забезпечення на 75 % відповідає встановленому нормативу, оптимально – штатне забезпечення на 100 % відповідає відповідає встановленому нормативу)

- частка видатків бюджету на програми та заходи щодо соціального захисту дітей та соціальних послуг для дітей та сімей (включно фінансування проведення профілактичних рейдів з виявлення бездоглядних та безпритульних дітей, оплати послуг фахівця соціальної роботи, інших послуг з підтримки сімей з дітьми у складних життєвих обставинах, адресної допомоги сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі матеріальної для реінтеграції дітей у сім'ю та запобігання їх потраплянню до закладів інституційного догляду). Індикатори оцінки цього показника мають визначатись в залежності від кількості сімей з дітьми, чисельності дитячого населення, сімей/дітей у складних життєвих обставинах, кількості дітей, що перебувають в інтернатних закладах, тощо.

Важливим також є унормування штатної чисельності та навантаження медичних працівників, які надають медичні послуги дітям (педіатрів, сімейних лікарів), кількості працівників відділів ювенальної превенції Національної поліції України, адже їх кількість сьогодні є просто катастрофічно малою. Зазначене є актуальним для попередження дитячої смертності, жорстокого поводження з дітьми, показники яких є досить тривожними.

Висновки.

Проблема соціального сирітства, бездоглядності дітей може бути вирішена лише завдяки підвищенню рівня життя населення, соціально-економічного та демографічного покращення, подолання таких негативних соціальних явищ, як алкоголізм, наркоманія, насильство. Запровадження критеріїв оцінки державної політики у сфері профілактики соціального сирітства, як індикатора соціальної безпеки сприятиме об`єктивному розумінню стану роботи із попередження соціального сирітства в державі, кадрових та матеріальних можливостей основних структур, що задіяні в цьому процесі (служб у справах дітей та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді).

Список використаних джерел

1.Гаращук, О. В. Соціальна складова національної безпеки та сталого розвитку в умовах глобалізації / Олена Василівна Гаращук // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярощук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. – Том 27. – № 1. – С. 28-34. – ISSN 1993-0259.

2. Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджені наказом Мінекономрозвитку від 29.10.2013 № 1277.

3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] :Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

4. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства [Електронний ресурс]: Указ Президента від 22.10.2012 р. № 609/2012. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/609/2012.

5. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи у справах дітей [Електронний ресурс] : Закон України від 24 січня 1995 року № 20/95-ВР. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

6. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

7.Слюсар Л. Демографічні витоки та наслідки проблеми соціального сирітства в сучасній Україні/ Л. Слюсар //Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 33–41. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Uap_2010_6_8.pdf

8. Щорічна державної доповіді про становище дітей в Україні: «Реалізація Конвенції ООН про права дитини в Україні: досягнення, проблеми, перспективи» за період 2009–20016 рр.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : https://www.msp.gov.ua/timeline/Konvenciya-OON-z-prav-ditini.html

References

1.Garashchuk, O. V. Social'na skladova nacional'noї bezpeki ta stalogo rozvitku v umovah globalizacії / Olena Vasilivna Garashchuk // Ekonomichnij analiz: zb. nauk. prac' / Ternopil's'kij nacional'nij ekonomichnij universitet; redkol.: O. V. YAroshchuk (golov. red.) ta in. – Ternopil': Vidavnicho-poligrafichnij centr Ternopil's'kogo nacional'nogo ekonomichnogo universitetu «Ekonomichna dumka», 2017. – Tom 27. – № 1. – S. 28-34. – ISSN 1993-0259.

2. Metodichni rekomendacії shchodo rozrahunku rivnya ekonomichnoї bezpeki Ukraїni, zatverdzheni nakazom Minekonomrozvitku vid 29.10.2013 № 1277.

3. Pro zasadi vnutrishn'oї i zovnishn'oї politiki [Elektronnij resurs] :Zakon Ukraїni vid 1 lipnya 2010 roku № 2411-VI – Rezhim dostupu: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

4. Pro Nacional'nu strategiyu profilaktiki social'nogo siritstva [Elektronnij resurs]: Ukaz Prezidenta vid 22.10.2012 r. № 609/2012. – Rezhim dostupu: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/609/2012.

5. Pro organi i sluzhbi u spravah ditej ta special'ni ustanovi u spravah ditej [Elektronnij resurs] : Zakon Ukraїni vid 24 sichnya 1995 roku № 20/95-VR. – Rezhim dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

6. Pro osnovi nacional'noї bezpeki Ukraїni [Elektronnij resurs]: Zakon Ukraїni vid 19 chervnya 2003 roku № 964-IV – Rezhim dostupu : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/.

7.Slyusar L. Demografichni vitoki ta naslidki problemi social'nogo siritstva v suchasnij Ukraїni/ L. Slyusar //Ukraїna: aspekti praci. – 2010. – № 6. – S. 33–41. – Rezhim dostupu : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Uap_2010_6_8.pdf

8. SHCHorichna derzhavnoї dopovidi pro stanovishche ditej v Ukraїni: «Realizaciya Konvencії OON pro prava ditini v Ukraїni: dosyagnennya, problemi, perspektivi» za period 2009–20016 rr.) [Elektronnij resurs] – Rezhim dostupu : https://www.msp.gov.ua/timeline/Konvenciya-OON-z-prav-ditini.html

УДК (331.213+331.5)-027.581:364.646.2:336.225.64(477)

Ю.Д.Юрченко, канд. Наук з держ. упр., доцент
Начальник головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області, м. Чернігів, Україна

ЛЕГАЛІЗАЦІЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ ТА ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ, ПОГАШЕННЯ ЗАБОРГОВАНОСТІ З ПЛАТЕЖІВ ДО ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ ТА ЗІ СПЛАТИ ЄДИНОГО ВНЕСКУ

Ю.Д.Юрченко, канд. наук по гос. упр., доцент
Начальник главного управления Пенсионного фонда Украины в Черниговской области, г. Чернигов, Украина

ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ, ПОГАШЕНИЕ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПО ПЛАТЕЖАМ В ПЕНСИОННЫЙ ФОНД УКРАИНЫ И ПО ОПЛАТЕ ЕДИНОГО ВЗНОСА

Yurii Yurchenko, PhD in Public Administration, Associate Professor
Chief of the Main Directorate of the Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region, Chernigov, Ukraine

LEGALIZATION OF POPULATION EMPLOYMENT AND SALARIES, DEBT SERVICE PAYMENT TO THE PENSION FUND OF UKRAINE AND SINGLE CONTRIBUTION

В статті проаналізовані механізми співробітництва головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області з управліннями Державної фіскальної служби України, Державної служби України з питань праці, з місцевими державними адміністраціями щодо захисту прав найманих працівників на пенсійне страхування, виявлення фактів використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю для здійснення заходів реагування та роз'яснення необхідності дотримання роботодавцями законодавства про оплату праці.

Ключові слова: *детінізація ринку праці, легальна економічна діяльність, соціальне страхування, захист прав найманих працівників, сплата єдиного внеску.*

В статье проанализированные механизмы сотрудничества главного управления Пенсионного фонда Украины в Черниговской области с управлениями Государственной фискальной службы Украины, Государственной службы Украины по вопросам труда, с местными государственными администрациями относительно защиты прав наемных работников на пенсионное страхование, выявление фактов использования труда неоформленных работников и нарушений законодательства, о труде для осуществления мероприятий реагирования и разъяснения необходимости соблюдения работодателями законодательства об оплате труда.

Ключевые слова: *детинизация рынка труда, легальная экономическая деятельность, социальное страхование, защита прав наемных работников, оплата единого взноса.*

The article analyzes the cooperation mechanisms of the Main Directorate of the Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region with the departments of the State Fiscal Service of Ukraine, the State Service of Ukraine on Labour, with local state administrations regarding the protection of the rights of employees to pension insurance, the identification of facts of the off the books workers and violations of legislation, about work for response activities and explaining the need for compliance of employers with the wage legislation.

Key words*: unshadowing of the labor market, legal economic activity, social insurance, protection of the rights of hired workers, payment of a single contribution.*

Постановка проблеми. На сьогодні пріоритетним завданням держави є створення сприятливих умов для легальної економічної діяльності, що сприятиме детінізації ринку праці, та соціально-економічному розвитку країни. У зв’язку з цим особливої актуальності набуває пошук ефективних шляхів співробітництва головного управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області з управліннями Державної фіскальної служби України, Державної служби України з питань праці, з місцевими державними адміністраціями щодо захисту прав найманих працівників на пенсійне страхування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем у сфері детінізації ринку праці тривалий час є предметом уваги науковців. Вагомий внесок у розвиток теорії функціонування тіньової економіки та шляхів її детінізації здійснили такі вітчизняні та зарубіжні вчені: В. Базилевич, С. Біла, З. Варналій, О. Мазур, М. Флейчук, Ю. Харазішвілі, Д. Блейдс, П.Гутман, М. Флемінг, Ф. Шнайдер. Дослідженням різноманітних проблем функціонування українського ринку праці присвячені наукові доробки В. Близнюк, В. Брича, О. Волкової, О. Грішнової, Е. Лібанової, Ю. Маршавіна, В.Онікієнка, І. Петрової, А. Колота, В. Петюха, У. Садової, М. Семикіної та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на наявні дослідження, присвячені проблемам пошуку ефективних шляхів у сфері детінізації ринку праці, особливої увагу заслуговують питання співпраці Пенсійного фонду України з відповідними підрозділами Державної фіскальної служби, Державної служби з питань праці, з місцевими державними адміністраціями для здійснення спільних заходів реагування щодо виявлення фактів використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю та захисту прав найманих працівників на пенсійне страхування.

Метою статті є дослідження організації системи ефективної співпраці органів Пенсійного фонду України з іншими державними органами щодо захисту прав найманих працівників на пенсійне страхування, виявлення фактів використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю для здійснення заходів реагування та роз'яснення необхідності дотримання роботодавцями законодавства про оплату праці.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до Порядку обміну інформацією про відомості, що містять ознаки використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 29.05.2017 за № 11-1, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20.06.2017 за № 776/30644, та спільного листа від 14.06.2016 №19703/03-10 Пенсійним фондом України спільно з Державною фіскальною службою України, Державною службою України з питань праці запроваджено обмін інформацією щодо виявлення ознак неоформлених працівників та порушень законодавства про працю, що стосується:

- застрахованих осіб, які працюють за сумісництвом у п'яти та більше страхувальників;
- застрахованих осіб, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами у одного страхувальника понад рік;
- страхувальників, у яких кількість застрахованих осіб, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами, більше, ніж чисельність штатних працівників у звітному місяці та/або їхню кількість значно збільшено у порівнянні з попереднім звітним місяцем;
- страхувальників, які у звітному місяці збільшили на 20% та більше кількість застрахованих осіб з ознакою «неповний робочий час»;
- страхувальників, які нараховують заробітну плату нижче законодавчо встановленого розміру мінімальної заробітної плати за основним місцем роботи, крім тих, які у звітності заповнили ознаку «неповний робочий час», та тих, які розпочали та закінчили трудові відносини у звітному місяці;
- страхувальників, у яких у звітному місяці відображено початок трудових відносин з працівником, але які не подали повідомлення про прийняття працівника на роботу;
- страхувальників, які у звітному місяці надали відомості про застрахованих осіб, які перебували у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю понад встановлену законодавством та яким нарахування заробітної плати не здійснювалось;

- страхувальників, у яких протягом року показники кількості застрахованих осіб та загальної суми нарахованої заробітної плати не змінювалися;
- страхувальників, у яких у звітному місяці відбулося зменшення штатної чисельності працівників на 10% і більше у порівнянні з попереднім звітним місяцем;
- страхувальників, які у звітному місяці порушили вимоги частини п'ятої статті 8 Закону;
- страхувальників, які подали повідомлення про прийняття працівника на роботу, але не відобразили дані про нараховану йому заробітну плату за відповідний місяць та дату закінчення трудових відносин.

Органами Пенсійного фонду України щомісяця здійснюється моніторинг відомостей реєстру застрахованих осіб та надається інформація про платників відповідним органам для здійснення заходів реагування.

Згідно з визначеними критеріями та за результатами аналітично-моніторингових досліджень головним управлінням Пенсійного фонду України в Чернігівській області за 9 місяців 2018 року надано інформацію головному управлінню Державної фіскальної служби України в області щодо: 5,9 тис. страхувальників (по 61,5 тис. застрахованих осіб), які порушують законодавчі вимоги щодо здійснення доплати до мінімального страхового внеску та/або у яких наявне повідомлення про прийняття на роботу та відсутня заробітна плата у звітності по єдиному внеску.

Водночас органами Пенсійного фонду області направлено інформацію управлінню Державної служби України з питань праці в області щодо 20,8 тис страхувальників (по 169,8 тис. застрахованих осіб), які мають ознаки можливих порушень законодавства про працю, для вжиття відповідних заходів реагування. У результаті органами Держпраці виявлені законодавчі порушення у 189 страхувальників по 5,6 тисяч застрахованих осіб.

За даними головного управління Державної фіскальної служби України в області за 9 місяців 2018 року легалізовано 893 робочих місць, в результаті чого мобілізовано 742,1 тис. грн єдиного внеску.

Водночас підвідомчими органами Пенсійного фонду області налагоджено роботу з місцевими державними адміністраціями щодо захисту прав найманих працівників на пенсійне страхування, виявлення фактів використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю, зокрема:

- у січні-вересні 2018 року органами Пенсійного фонду по 6,0 тис. платників, які виплачують заробітну плату у розмірі менше мінімального, направлено повідомлення до місцевих органів виконавчої влади;
- 187 платників заслухано на комісіях з питань легалізації заробітної плати та зайнятості населення.

Фахівцями управлінь Пенсійного фонду області взято участь у 35 виступах на місцевих радіо та телеканалах, опубліковано 26 статей у пресі, проведено 499 зустрічей у трудових колективах з роз'яснення необхідності дотримання роботодавцями законодавства про оплату праці, а також соціальних переваг отримання легальних доходів та повноти і своєчасності сплати єдиного внеску як гарантії реалізації прав найманих працівників на загальнообов'язкове соціальне страхування.

На виконання доручення Кабінету Міністрів України у червні поточного року в обласній державній адміністрації представники Пенсійного фонду України разом з фахівцями управління Державної служби України з питань праці, головного управління Державної фіскальної служби, керівниками районних державних адміністрацій, соціальними партнерами взяли участь у засіданні робочої групи з питань легалізації зайнятості населення та заробітної плати.

З метою вдосконалення роботи з виявлення ознак використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю у вересні 2018 року проведено спільну нараду за участю представників головного управління Пенсійного фонду України в області та управлінням Держпраці в області, на якій обговорено питання активізації роботи із виявлення неоформлених працівників, фактів порушення законодавства про працю та вжиття заходів з метою підвищення результативності робочих груп з питань легалізації заробітної плати.

Крім того, протягом травня-вересня поточного року проводилися засідання робочих груп (нарад) з питань легалізації заробітної плати та зайнятості населення, комісій з питань забезпечення своєчасності і повноти сплати податків і погашення заборгованості із заробітної плати, своєчасної виплати пенсій та інших соціальних виплат, круглих столів, колегій та інші заходи за участю представників органів Пенсійного фонду України області, управління Державної служби України з питань праці, головного управління Державної фіскальної служби України, соціальних партнерів.

На обласному рівні проведено 4 таких заходи, на районному рівні - 49.

На відповідних робочих групах (нарадах) заслухано 171 суб'єктів господарювання з питань:

- виплати заробітної плати менше мінімального розміру, встановленого законодавством - 132 страхувальники;
- нарахування заробітної плати нижче середньої за видом економічної діяльності - 61 страхувальників;
- заборгованості підприємств з обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України та зі сплати єдиного соціального внеску - 37 страхувальників.

Щотижня керівництвом Пенсійного фонду України проводяться селекторні наради з начальниками головних управлінь Пенсійного фонду з питань наповнення бюджету Пенсійного фонду та детінізації відносин у сфері зайнятості населення.

За результатами проведеної роботи, станом на 1 жовтня 2018 року усього погашено заборгованості на суму 25840,0 тис.грн, у тому числі з обов'язкових платежів до Фонду — 6938,1 тис.грн та єдиного соціального внеску — 18901,9 тис.грн.

Найбільші суми заборгованості з платежів до Фонду погасили такі підприємства: ПрАТ "Чернігівський завод радіоприладів" — 4,2 млн.грн., ПрАТ "Чексіл" — 0,8 млн.грн., ПрАТ "КСК "Чексіл" — 0,7 млн.грн.

За даними звітності страхувальників за серпень 2018 року, загальна кількість застрахованих осіб становить 225,3 тис. осіб, що менше, ніж у грудні 2017 року на 1,1 тис. осіб (99,5%), та більше, ніж у серпні 2017 року, на 3,9 тис. осіб (101,7%).

Відповідно до відомостей про трудові відносини, у серпні 2018 року працевлаштовано 7,6 тис. осіб, а припинено трудові відносини з 9,4 тис. осіб. Працевлаштовано на 1,9 тис. осіб менше, ніж звільнено.

Із загальної кількості застрахованих осіб у серпні 2018 року 50,8 тис. застрахованих осіб нараховано заробітну плату менше встановленого мінімального розміру (3723 грн.), у т. ч. 18,9 тис. осіб, або 37,0%, - працівники бюджетної сфери.

Питома вага застрахованих осіб, рівень оплати праці яких у серпні 2018 року не перевищує мінімальну заробітну плату, становить 22,5% від загальної кількості застрахованих осіб. Найбільша кількість застрахованих осіб — 71,7% від загальної кількості отримують заробітну плату від мінімальної до трьох мінімальних заробітних плат.

Кількість застрахованих осіб, які працювали неповний робочий час та виконували роботи за угодами цивільно-правового характеру у серпні поточного року становить 27,3 тис. (більше, ніж у липні 2018 року на 2,5%), з них:

- 20,7 тис. найманих осіб працювали неповний робочий час;

- 6,6 тис. осіб виконували роботи (надавали послуги) за цивільно-правовими договорами.

Кількість керівників, які працюють за основним місцем роботи та яким нараховано заробітну плату на рівні та менше мінімальної, у серпні 2018 року - 1820 осіб, що на 21 особу менше, ніж у липні 2018 року, та на 55 осіб менше, ніж у грудні 2017 року.

Для інформування громадян про сплату страхових внесків та набуті права у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні проводиться робота із залучення їх до одержання електронних послуг через Веб-портал Пенсійного фонду України. Запроваджено інформування за допомогою SMS- повідомлень. Робота в цьому напрямі триває.

Висновки. Таким чином питання легалізації зайнятості населення та заробітної плати є одним з пріоритетних в роботі державних органів: Пенсійного фонду України. Державної фіскальної служби України, Державної служби України з питань праці, місцевих державних адміністрацій. У зв'язку з тим, що внаслідок виплат зарплат у «конверті» бюджет недоотримує належні суми у вигляді податків та інших обов'язкових платежів, а самі працівники втрачають різні соціальні гарантії, потрібно виробити єдиний механізм спільних дій усіх контролюючих органів в даному напрямку, та максимально використовувати надані їм повноваження з метою попередження прихованих форм зайнятості.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» №1058-IV від 9 липня 2003 року.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 №280 «Положення про Пенсійний фонд України».

3. Постанова правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 №28-2, зареєстрована в Міністерстві юстиції України 15.01.2015 за №40/26485 «Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі».

4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 №649-р «Про заходи, спрямовані на детінізацію відносин у сфері зайнятості».

5. Постанова правління Пенсійного фонду України від 29.05.2017 за №11-1, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 20.06.2017 за №776/30644 «Порядок обміну інформацією про відомості, що містять ознаки використання праці неоформлених працівників та порушень законодавства про працю».

References

1. The Law of Ukraine "On Mandatory State Pension Insurance" No.1058-IV from the 9th of July, 2003.

2. The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Regulation regarding the Pension Fund of Ukraine" No. 280 from the 23d of July, 2014.

3. The Decree of the Pension Fund of Ukraine No.28-2 from 22.12.2014, registered by the Ministry for Justice of Ukraine, registration entry No. 40/26485 from 15.01.2015, under the title «Regulation on the Main Departments of the Pension Fund of Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, cities of Kyiv and Sevastopol».

4. The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On measures aimed of detinizing relations in the sphere of employment of the population" No. 649-r from 05.09.2018.

5. The Decree of the Pension Fund of Ukraine No. 11-1 from 29.05.2017, registered in the Ministry of Justice of Ukraine, registration entry No. 776/30644 from the 20th of June, 2017 "The procedure for the exchange of information on data containing indications of the use of the off the books workers and violations of labor legislation"