



Серія «Проблеми
регіонального розвитку»

ЧИННИКИ ТА НАСЛІДКИ ЕКСКЛЮЗИВНОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Науково-аналітична доповідь

Львів 2021

Національна академія наук України
Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені
М.І. Долішнього НАН України»

Серія «Проблеми регіонального розвитку»



Чинники та наслідки ексклюзивності регулювання
соціально-економічного розвитку регіону

Науково-аналітична доповідь

Львів 2021

УДК 332.025. 12

Чинники та наслідки ексклюзивності регулювання соціально-економічного розвитку регіону: науково-аналітична доповідь / [наук. ред. д.е.н., проф. С.Л. Шульц]; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України». Львів, 2021. 154 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»)

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

ISBN 978-966-02-9823-1

Рецензенти:

Заблодська І.В. д.е.н., проф., директор Луганської філії ДУ «Інституту економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України», заслужений економіст України

Васильців Т.Г. д.е.н., проф., завідувач відділу проблем соціально-гуманітарного розвитку регіонів ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

У науково-аналітичній доповіді представлено результати дослідження проблем управління соціально-економічним розвитком регіонів, які виникають внаслідок дії механізмів ексклюзивного регулювання. Сфокусовано увагу на проявах та наслідках ексклюзивності регулювання розвитку територіальних громад та дисфункційності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Проаналізовано чинники виникнення та форми прояву соціальної ексклюзії, причини і наслідки просторової ексклюзії, здійснено оцінку впливу ексклюзивності регулювання на розвиток підприємницького потенціалу регіонів, а також визначено дисфункції регулювання розвитку споживчого ринку регіонів.

Доповідь може бути корисною при виробленні, прийнятті та реалізації управлінських рішень на різних рівнях управління, для представників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України» (протокол №5 від 5 липня 2021 року).

©ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»

Зміст

Передмова.....	4
1. Аналіз проблем ексклюзивності регулювання розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.....	6
2. Прозорість влади як передумова протидії ексклюзивному регулюванню соціально-економічного розвитку міст України.....	24
3. Підприємницький потенціал регіонів в контексті ексклюзивного регулювання економіки	40
4. Дисфункційність бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів та її наслідки	62
5. Домінантні чинники та форми прояву соціальної ексклюзії.....	81
5.1. Аналіз передумов виникнення соціальної ексклюзії.....	81
5.2. Доступність соціальних послуг як індикатор ексклюзивності регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.....	102
6. Передумови та соціально-економічні наслідки просторової ексклюзії.....	115
7. Проблеми розвитку і регулювання внутрішнього споживчого ринку України.....	139
7.1. Особливості розвитку внутрішнього споживчого ринку в контексті проявів ринкової ексклюзії.....	139
7.2. Виникнення дисфункцій на внутрішньому ринку споживчих товарів.....	147
Додатки.....	153

ПЕРЕДМОВА

Досягнення збалансованого розвитку регіонів України вимагає підвищення ефективності регулювання регіонального розвитку, що проявлятиметься у зменшенні міжрегіональних диспропорцій, активізації інноваційних процесів в регіонах, нарощенні інвестиційної привабливості територій, збільшенні доходів місцевих бюджетів тощо. Саме ці пріоритети традиційно є ідеологічною основою державної регіональної політики та цілями Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

На жаль, існуюча система регулювання регіонального розвитку у повній мірі не забезпечує бажаних ефектів від реалізації державної регіональної політики, а саме досягнення економічного зростання територій, зміцнення їх фінансової самостійності та підвищення добробуту і якості життя населення, зокрема, в частині створення рівних можливостей та умов життєзабезпечення не залежно від місця проживання. Однією із важливих причин цього є дія екстрактивних економічних та політичних інститутів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Такі інститути перешкоджають розбудові громадянського суспільства і залученню суб'єктів економічної діяльності та населення до активної участі в процесах управління та розподілу ресурсів. Ця ситуація перешкоджає адаптації в Україні сучасних моделей інклюзивного зростання, ускладнює реалізацію сучасних реформ, спрямованих на модернізацію територіальної організації влади, а також обмежує можливості вирішення багатьох проблем регіонального розвитку та забезпечення територіальної єдності країни.

Динамізм внутрішніх та зовнішніх викликів, який ми спостерігаємо сьогодні ставить перед Україною нові завдання, пов'язані з необхідністю протидії негативному впливу глобальних чинників та розв'язання законсервованих системних проблем, до яких відносяться: повільна структурна трансформація економіки та зростання рівня її монополізації; корупція та нелігитимний розподіл власності; зростання масштабів тіньового сектору економіки; тінізація ринків та доходів бізнесу і населення; домінування інтересів великого бізнесу, переплетіння інтересів політичних та економічних еліт тощо. Значною мірою вказані проблеми зумовлені дією екстрактивних інститутів, які лежать в основі ексклюзивного регулювання на всіх ієрархічних рівнях влади. Зазначимо, що важливими наслідками ексклюзивного регулювання соціальних та економічних процесів є також обмеження доступу певних верств населення і суб'єктів економічної діяльності до суспільних благ, ресурсів та надмірна концентрація політичної та економічної влади.

Враховуючи актуальність зазначеної проблеми, у представленій доповіді проаналізовано чинники, прояви та наслідки ексклюзивного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Особливу увагу сконцентровано на дослідженні проблем інституційного забезпечення розвитку територіальних громад в умовах децентралізації, оскільки саме ця реформа спрямована на

залучення та підвищення відповідальності громадськості у вирішенні проблем місцевого розвитку. У доповіді представлено результати оцінки впливу ексклюзивного регулювання на підприємницький потенціал регіонів. Досліджено прояви дисфункційності системи бюджетного регулювання регіонального розвитку, яка ускладнює вирішення проблеми подолання міжрегіональної дивергенції, зменшує ефективність кроків держави щодо мінімізації міжтериторіальних диспропорцій та створення рівних умов для покращення якості життя населення. Розкрито особливості соціальної і просторової ексклюзії в регіонах та містах України та проаналізовано прояви ексклюзивного регулювання розвитку регіональних споживчих ринків.

Доповідь підготовлено в рамках виконання науково-дослідної роботи «Подолання ексклюзивності регулювання соціально-економічного розвитку регіону» (Постанова Бюро відділення економіки НАН України 11.07.2018 р., пр. №6; №Д.Р. 0119U002012).

Доповідь підготовлено авторським колективом під науковим керівництвом *д.е.н., проф. Шульц С.Л.*

Авторський колектив: *Войтенко О.А.*, інженер (п. 2); *Карп'як М.А.* к.е.н., с.н.с. (п. 5.1; 5.2), *Луцків О.М.*, к.е.н., с.н.с. (п. 3); *Лисяк Н.М.*, к.е.н., доцент (п. 6); *Максимчук М.В.*, д.е.н., с.н.с. (п. 1); *Мокій А.І.*, д.е.н., проф., *Флейчук М.І.*, д.е.н., проф., *Бублей Г.А.*, докторант (п. 4); *Попадинець Н.М.*, к.е.н., с.н.с. (п. 7.1; 7.2); *Шульц С.Л.*, д.е.н., проф. (передмова, п.2; 3).

1. АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ЕКСКЛЮЗИВНОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Під час проведення адміністративної реформи та децентралізації влади в Україні виникають ситуації, які перешкоджають людям у повноцінній участі в економічному, соціальному і громадському житті, що заважає їм мати життєві стандарти та якість життя, які вважаються прийнятними в тому суспільстві, в якому вони живуть. Це зумовлено дією екстрактивних політико-економічних інститутів.

З огляду на це, визначимо проблеми, що спричинені дією екстрактивних політико-економічних інститутів та призводять до ексклюзивності регулювання розвитку територіальних громад, а також проведемо дослідження проявів та специфіки організаційно-економічного розвитку громад у контексті ексклюзивності його регулювання.

Попередньо можемо сформулювати робочу **гіпотезу** дослідження: в процесі реалізації адміністративно-фінансової децентралізації в регіонах України виникають інституційні проблеми, що сприяють виникненню екстрактивних політико-економічних інститутів, які формують численні прояви ексклюзивності регулювання розвитку територіальних громад.

Отже, розглянемо проблеми інституційного забезпечення регулювання розвитку територіальних громад в умовах децентралізації, які спричиняють виникнення екстрактивних політико-економічних інститутів.

Проблема «колізії повноважень» зумовлена неузгодженістю окремих регуляторних процедур і нормативно-правових актів, якими керуються органи державної влади на місцях та органи місцевого самоврядування.

В Україні склалася змішана модель публічної влади, за якої суперечливо розв'язуються завдання і реалізуються функції публічної влади в перехідний період побудови демократичної держави. Сьогодні діє модель місцевої публічної влади, за якої на базовому рівні (територіальних громад) діють органи місцевого самоврядування, а на регіональному (на рівні області та району) поєднується діяльність відповідних місцевих державних адміністрацій та рад відповідного рівня як органів місцевого самоврядування. Як свідчить досвід, запровадження цієї моделі не лише не підтвердило свою ефективність, але й загальмувало процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, а відповідно – і становлення справжнього місцевого самоврядування, суттєво вплинувши на економічне й політичне його становище.

Причиною такої ситуації є те, що в Україні спостерігається дефіцит законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У 2021 р. було ухвалено важливий нормативно-правовий акт у сфері регулювання земельних відносин та прав громади розпоряджатися землями за межами населених пунктів (зокрема, прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» № 423-IX від 28 квітня 2021 р.), проте чекають на прийняття законопроекти про регулювання містобудівної діяльності (№ 6403), про статuti територіальних громад (№ 7297-1), про місцевий референдум (№ 2145а-3), законопроекти про муніципальну варту, щодо розмежування повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами. Ухвалення цих законопроектів дозволить створити струнку систему здійснення місцевого самоврядування, надасть громадам вирішувати питання самоврядного розвитку¹.

Аналізована проблема спричинена значними змінами, які відбуваються в системі взаємовідносин новостворених територіальних громад із центральними органами державної влади та районними інституціями, нова мережа яких запроваджена в Україні. Усі територіальні громади, межі яких затвердив Кабінет Міністрів України, переходять на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Більше не буде втручання влади районного рівня в бюджети громад. Крім того, в Україні з 2021 року замість 490 районів функціонують лише 129. Це робиться для подолання величезних диспропорцій в параметрах районів, що не відповідає сучасним вимогам до організації ефективної місцевої влади². Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралельного виконання функцій адміністраціями, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району. Райони є штучними утвореннями і тому для організації на їхній території державної виконавчої влади головним критерієм повинна бути максимальна ефективність влади з мінімальними затратами на її утримання. Можна передбачити, що районні ради стануть не органами місцевого самоврядування, а органами координації міжмуніципальної співпраці, тоді їх можна наповнювати депутатами не прямими виборами, а формувати з депутатів, обраних у громадах. У цьому різі районні ради перестають бути загрозою для місцевого самоврядування в громадах, а дійсно стають майданчиком, де можна проводити координацію та домовлятися про співпрацю громад у межах нових великих районів. Послуги, які раніше громадяни отримували в райцентрах, надаватимуться на найближчому до людей рівні – рівні громад, як це сьогодні вже відбувається в об'єднаних громадах, у центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП). Проте така глибока реформа адміністративно-територіального

¹ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналітична доповідь. / [Жаліло Я.А., Макаров Г.В., Даниляк О.О. та ін.]. Київ : НІСД. С.16.

² Так, найменший за кількістю мешканців район України – Поліський (Київська область). У ньому за даними на 1 січня 2019 року, проживало 5 622 людини. У найбільшому районі України – Харківському – у 30 разів більше мешканців (182 100). Після реформи на кожний район буде припадати мінімально 150 тис. осіб.

устрою може позначитися на ефективності роботи органів державної влади й потребує формування відповідних інституційних важелів.

На сьогодні в Україні практично завершено етап формування формальних інститутів, які визначають характер децентралізації управління та розвиток об'єднаних територіальних громад. Від 2014 р. прийнято відповідні закони, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України у сфері регулювання децентралізації влади та функціонування територіальних одиниць субрегіонального рівня. Проте низка законопроектів пройшли лише перше читання, що створює інституційні перешкоди для реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні, оскільки ускладнює передання територіальним громадам повноважень у повному обсязі.

Крім того, дається взнаки брак комунікації та діалогу в секторальних сферах, що виходять за межі компетенції Мінрегіону: передусім щодо розвитку економіки (підприємництва, торгівлі тощо), роботи транспорту, охорони здоров'я, освіти, реалізації соціальної політики. Важливим питанням для децентралізації є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, що неможливо реалізувати без внесення відповідних змін до Конституції України. Крім того, чинна Конституція не передбачає наявності такої адміністративно-територіальної одиниці, як об'єднана територіальна громада, що також негативно впливає на їхній розвиток через те, що громади фактично працюють у формі діючих сільських, селищних або міських рад. Важливе завдання – змінити організацію виконавчої влади на районному рівні. Неможливо ліквідувати місцеві державні адміністрації з їхніми теперішніми повноваженнями, які передбачають також виконавчі функції районних та обласних рад, складають та виконують їхні бюджети. Відповідно, навіть якщо обласні районі ради сьогодні створять свої виконавчі органи, вони не мають повноважень щодо формування та виконання бюджету району тощо. Також спостерігаються неузгодженості у блоку питань, пов'язаному з організацією місцевого самоврядування. Наприклад, Українська асоціація районних та обласних рад за збереження виборів органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, тоді як Асоціація міст України категорично проти цього. На консультаціях їхні представники починають з цього приводу конфліктувати і не можуть знайти консенсу.

Крім того, суттєво обмежує ефективність застосування формальних інституційних процедур у процесі реформування органів управління місцевим розвитком та об'єднаних територіальних громад в Україні на сучасному етапі суперечливість окремих регуляторних процедур і неузгодженість нормативно-правових актів, якими керуються управлінські органи об'єднаних територіальних громад. Це стосується регуляторних актів, виданих різними міністерствами та відомствами (Міністерством освіти України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством надзвичайних ситуацій України) та профільними державними службами. Це спричиняє формування дисфункцій інститутів управління та формування таких небезпечних інституційних

феноменів, як деформація інститутів локальної економіки, інституційні пастки, антиінститути, які спричиняють явища корупції, тінізації місцевої економіки та її монополізацію представниками місцевих еліт³.

Розподіл повноважень і відповідальності за рівнями управління має бути підкріплений розподілом можливостей ці повноваження реалізовувати. Кінцевим результатом, за яким слід оцінювати ефективність розподілу повноважень, має бути здатність державних органів влади та органів місцевого самоврядування в особі рад територіальних громад надавати якісні послуги населенню, формувати сприятливі умови для розвитку економіки, забезпечувати справедливий рівень соціального розвитку, розширювати міжмуніципальне та міжнародне співробітництво. Проте на практиці часто має місце дублювання функцій районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг, зокрема в містах обласного значення, а також в ОТГ, адміністративні центри яких є одночасно районними центрами.

Проблема браку управлінської компетентності, що призводить до замикання громад у вузьких межах вирішення поточних проблем.

Унаслідок проведення адміністративної реформи та децентралізації влади на місцях утворилася велика кількість управлінських структур, які потребують відповідного управлінського персоналу.

Децентралізація потрібна для формування ефективної та відкритої влади. Натомість на місцях спостерігається закритість органів місцевого самоврядування, що спричинено специфікою менталітету, особливо в сільських та селищних громадах. Тут також сильними є традиції «звичаєвого права» та непотизму, які проявляються у призначенні на посади представників родини та осіб, які персонально «віддані» керівнику, проте мають брак компетентності.

Низьку управлінську компетентність також зумовлюють щільні графіки роботи та надмірне навантаження на персонал в умовах реформування, адже за короткий час потрібно запровадити великий обсяг управлінських та соціальних інновацій, до чого місцеві еліти виявилися не зовсім готовими. Це проявляється як на рівні посадовців та депутатів, так і на рівні мешканців, яким у короткий час потрібно стати активними громадянами ОТГ.

На сучасному етапі реформування управлінські кадри перетворилися на головний стратегічний ресурс, головне надбання громади в конкурентній боротьбі. Слід зазначити, що суттєві переваги у формуванні кадрового потенціалу мають ОТГ, які утворилися навколо міст, районних центрів та великих селищ. Складнішу ситуацію спостерігаємо там, де між собою об'єднуються лише села, а одне з них стає центром громади. Тут спостерігається як відтік кадрів із сільської місцевості до міст, так і посилення міграційних процесів за кордон, куди виїжджає, як правило, найбільш активна частина населення громад. Ситуація ускладнюється ще й тим, що рівень оплати

³ Борщевський В., Волошин В. Інституційні важелі розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації управління. Львів: НІСД. 2017. 14 с.

праці в органах місцевого самоврядування не відповідає зацікавленості претендентів на посади та знижує відповідальність за управлінську ділянку роботи в ОТГ. Через що слабкою залишається координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними та субнаціональними органами влади.

Проблема вибору внутрішніх пріоритетів стратегічного розвитку, коли потенційні ресурси розвитку витрачаються лише на залагодження проблем благоустрою та соціальні потреби.

Ця проблема призводить до надмірної «приземленості» вибору внутрішніх пріоритетів розвитку: ресурси, які б мали спрямовуватися на розвиток територій, витрачаються лише на їхній благоустрій, спорудження або ремонт соціальних об'єктів, у кращому разі – на розвиток дорожньої інфраструктури. На основі цих пріоритетів не можна сформувати потенціал внутрішнього розвитку об'єднаних територіальних громад, адже для цього слід виходити за межі вузьких інтересів громад – шукати інвесторів, ринки збуту продукції, партнерів для розв'язання проблем соціально-економічного розвитку⁴.

Діяльність Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є, беззаперечно, украй важливою для підтримки місцевого розвитку. Між тим, за даними проведеного U-LEAD дослідження діяльності ДФРР у 2015-2017 рр., переважна кількість проєктів, що фінансувалися фондом, стосувалися комунальної та соціальної інфраструктури. Більшість сфер, що безпосередньо впливають на підвищення конкурентоспроможності регіонального бізнесу, залишилися поза увагою. Логічним негативним наслідком замкнення більшості проєктів на вирішення локальних завдань є їхня вузька географічна локалізація. Територія впливу більшості проєктів ДФРР (63 % загальної кількості) протягом 2015-2017 рр. не перевищувала розмірів однієї громади. Всі проєкти, реалізовані з коштів ДФРР на виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку, фактично були спрямовані на досягнення лише 17 % від загального числа завдань стратегій регіонального розвитку⁵.

Крім того, існує проблема неефективного використання коштів, які виділяються на соціально-економічний розвиток громад. Наприклад, аудит Рахункової палати України виявив неефективне адміністрування реалізації проєктів ДФРР Мінрегіоном, обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування⁶. Зокрема, неекономне та нерезультативне використання бюджетних коштів; порушення в освоєнні виділених коштів; порушення містобудівного законодавства; фінансування значної кількості проєктів незавершеного будівництва; затягування конкурсного відбору проєктів; спрямування коштів на вирішення переважно соціальних питань; слабкий внутрішній контроль з боку розпорядників коштів.

⁴ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліло. Київ : НІСД. 2020. С.100-101.

⁵ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналітична доповідь. / [Жаліло Я.А., Макаров Г.В., Даниляк О.О. та ін.]. Київ : НІСД. С.7.

⁶ Там само.

Наступною проблемою, тісно пов'язаною з попередньою, є ***проблема формальності стратегічного забезпечення розвитку територіальних громад, яка має наслідком отримання обтяжливих активів, що поглинають, а не генерують ресурси розвитку.***

Формальність формування стратегій громад виникає через брак стратегічної культури та стратегічного мислення у працівників новостворених органів місцевого самоврядування. Стратегічні плани, як правило, створюються лише для отримання централізованого фінансування під певні проєкти, а це прямий шлях до втрати можливого системного ефекту від цих проєктів⁷.

Крім того, одним з основних викликів, який може актуалізуватися, є питання узгодженості стратегій регіонального розвитку та стратегій розвитку ОТГ в умовах реформи адміністративно-територіального устрою. Адже внаслідок змін меж адміністративних районів буде відбуватися ротація повноважень, а також перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що фактично призведе до формування нової системи управління регіональним розвитком у державі.

Місцеві стратегії розвитку мають не лише визначати тренди та проблеми соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад, а й формулювати стратегічні та оперативні цілі і пріоритети їхнього розвитку. У сучасних умовах потрібно забезпечити інклюзивність процесу підготовки стратегій та програм розвитку громад, оскільки для успішності реалізації їхні цілі мають поділятися та підтримуватися основними стейкхолдерами, а отже, вироблятися на основі змістовного діалогу.

Проблема браку довіри між територіальними спільнотами та інерційності територіального мислення, що призводить до територіальної автаркії.

Ця проблема може бути проілюстрована на прикладі розвитку міжмуніципальної співпраці між ОТГ. Зарубіжний досвід реалізації реформ місцевого самоврядування на засадах децентралізації свідчить про те, що розвиток міжмуніципального співробітництва (ММС) реформованими структурами самоврядування на місцях є дієвим інструментом підвищення економічної, соціальної та інституційної ефективності їхнього функціонування. В Україні на сучасному етапі трансформаційних перетворень та децентралізації влади міжмуніципальне співробітництво розвивається недостатньо динамічно й неоднорідно в розрізі регіонів держави.

Унаслідок значного відриву Полтавської області від решти регіонів та формування значної кількості регіонів-аутсайдерів можна констатувати значний рівень диференціації та асиметрії у сфері розвитку міжмуніципального співробітництва (рис. 1.1).

Як видно з рис. 1.1, у середньому в регіонах України укладено по 18 угод, але 16 регіонів знаходяться нижче цього показника, і лише шість областей

⁷ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналітична доповідь. / [Жаліло Я.А., Макаров Г.В., Даниляк О.О. та ін.]. Київ : НІСД. С.7.

(Полтавська, Вінницька, Сумська, Житомирська, Черкаська, Волинська та Харківська) перевищують середньоукраїнський показник, причому перші дві – у декілька разів. В областях України в середньому 39 громад скористалися міжмуніципальним співробітництвом, але в 15 регіонах цей показник нижчий. І лише менше як у третини регіонів держави він вищий від середнього. Це Полтавська, Вінницька, Черкаська, Харківська, Львівська, Житомирська, Сумська, Чернігівська та Івано-Франківська області.

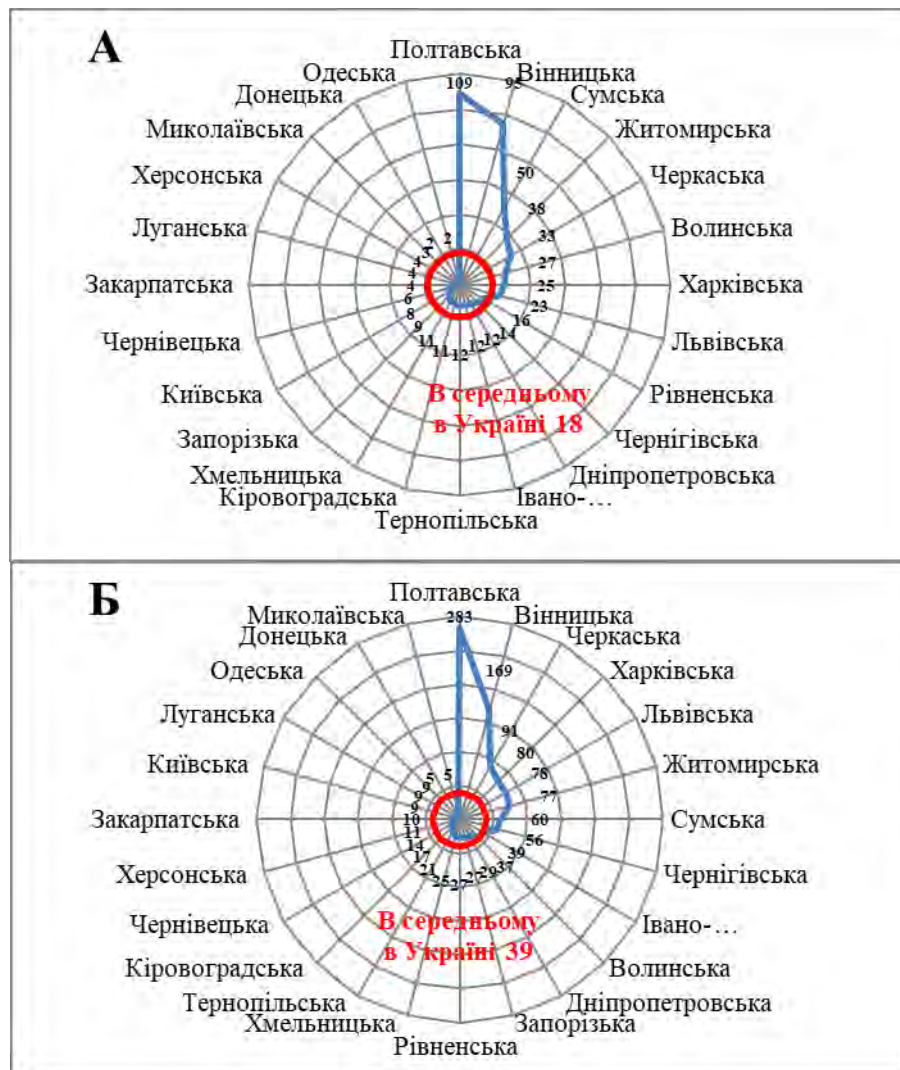


Рис. 1.1. Міжрегіональна асиметрія укладання договорів про співробітництво громад за кількістю проєктів (А) та за кількістю громад (Б) у 2020 р., од.

Джерело: подано за⁸.

Причинами формування проблем у сфері розвитку ММС є:

- несприятливий соціальний клімат у громадах та у суспільстві загалом через низький рівень відчуття солідарності та причетності до соціально-економічного розвитку територій;

⁸ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

- низький рівень угодоспроможності та культури співробітництва на базовому рівні українських громад, нестача обопільної довіри, коли кожен хоче бути «сам собі господар»;
- недостатній рівень прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, які є потенційними учасниками ММС;
- брак умінь і компетенцій через недостатність кадрового забезпечення, обізнаного з юридичними, організаційними та фінансовими можливостями для реалізації проєктів ММС;
- відсутність чітко сформованих стратегічних завдань розвитку ОТГ, які можуть вирішуватись завдяки ММС;
- незначне використання можливостей участі добровільних громадських організацій у стимулюванні вирішення питань місцевого значення та контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Ці проблеми ускладнюються високим рівнем бідності та низькою фінансовою спроможністю переважної кількості об'єднаних територіальних громад, насамперед сільських, через що молодь і кваліфіковані кадри виїжджають до великих міст та за кордон. Водночас, у багатьох об'єднаних територіальних громадах відтворюються та укорінюються песимістичні очікування, які набули поширення ще до процесу об'єднання.

Неформальне становлення та ефективне функціонування територіальних громад потребує відродження почуття самовідповідальності їхніх мешканців. Сьогодні в суспільній свідомості більшості членів громад панують стереотипи патерналізму та юридичного ідеалізму, спостерігається відчуженість більшості людей від будь-яких структур управління громадами, відсутня дієва співпраця та проактивна солідарність мешканців, що зумовлюється деформацією неформальних інститутів, передусім моральних цінностей.

Для подолання проблем населення має насамперед усвідомити свої муніципальні права, що слугуватиме джерелом поступового розширення прав територіальних громад, сприятиме трансферту ширшого кола повноважень від центру громадам. Глобально це можна означити як проблему побудови дієвих інститутів громадянського суспільства в Україні. На основі модернізації наявних та формування нових громадянських інституцій будуть ефективніше розв'язуватися проблеми локального розвитку, покращуватися забезпечення населення потрібним спектром сучасних публічних послуг, оскільки вони, з одного боку, спільно з органами місцевого самоврядування виступатимуть противагою свавіллю з боку центральної влади, а з другого, – будуть демократизувати апарат управління на місцях і вирішувати місцеві питання з максимальним врахуванням інтересів громад. Це все сприятиме формуванню в Україні збалансованої системи забезпечення інтересів і прав людини, громад, регіонів і держави загалом.

Проаналізовані вище проблеми призводять до ексклюзивності регулювання розвитку територіальних громад. Специфіка організаційно-економічного забезпечення розвитку територіальних громад у контексті ексклюзивності регулювання проявляється як обмеженість доступності та комфортності для проживання людей різного соціального статусу та різних фізичних і фінансових можливостей. Розглянемо прояви цієї специфіки детальніше.

Обмеженість практичної, зокрема фінансової, спроможності громад через затримки в секторальній децентралізації та надмірну централізованість регуляторної політики.

Важливим фактором успішності децентралізації є створення організаційних та інституційних можливостей для ефективного використання доступних громаді ресурсів. Сьогодні система управління розвитком територій на базовому рівні страждає від розриву між спроможними громадами, які отримали додаткові можливості для місцевого розвитку, і неспроможними громадами.

За експертними оцінками, в Україні спостерігаються різні темпи та вектори реалізації секторальних реформ (освітньої, медичної, адміністративної тощо); секторальним реформам бракує синхронізації етапів і координації процесів їхньої імплементації (насамперед у частині перерозподілу повноважень і ресурсів між структурними підрозділами органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)⁹.

Це є об'єктивним фактором, що призводить до обмеженості практичної спроможності громад. Крім того, спостерігається надмірна централізованість багатьох господарських процесів (яка формується внаслідок як адміністративного регулювання, так і монополізації економічної сфери приватним бізнесом). Ще однією причиною формування «ексклюзивності неспроможності» ОТГ є невміння скористатися доступними (включно з альтернативними) засобами розширення спроможності громад у секторальних вимірах.

Невирішеним залишається питання розповсюдженості повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ на територію не тільки населених пунктів, а також і на ту, що знаходиться за межами населених пунктів, що увійшли до ОТГ.

Унаслідок всіх цих причин у регіонах України сформувалася значна кількість неспроможних громад, які в 17 регіонах займають більшість площі території ОТГ (рис. 1.2). У цих громадах мешкає більшість населення, що значно обмежує його можливості залучення до соціально-економічних процесів та отримання належних результатів від цих процесів.

⁹ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД. 2020. – С.101.

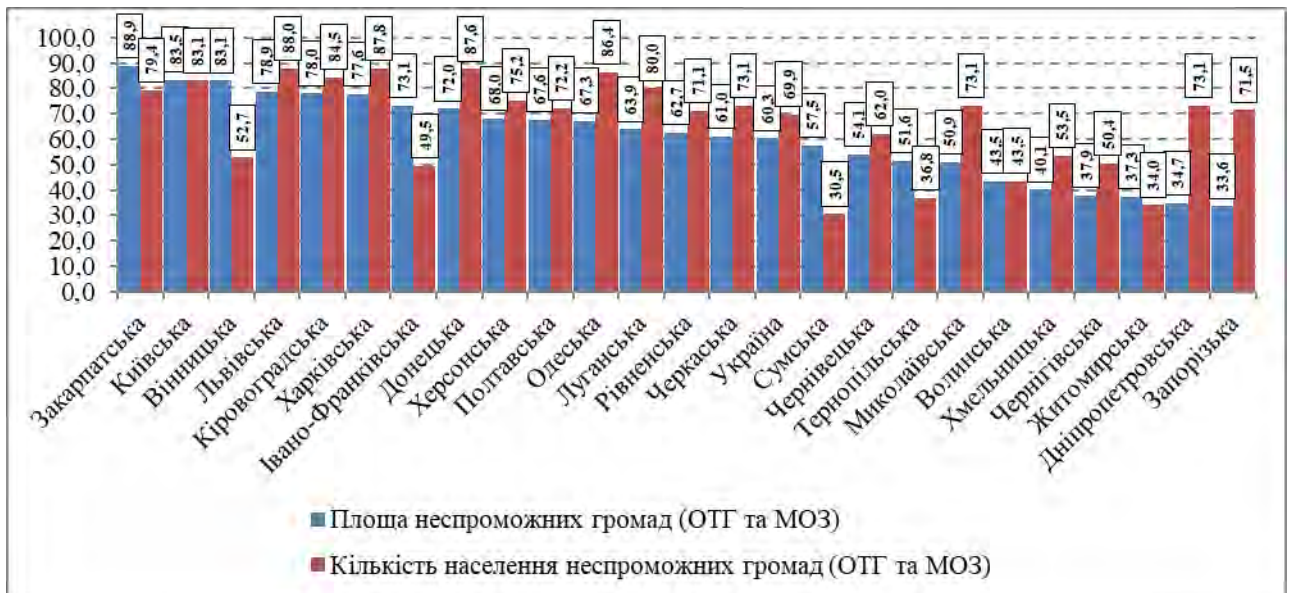


Рис. 1.2. Площа території та кількість населення неспроможних громад у загальних показниках областей України у 2020 р., %

Джерело: подано за ¹⁰.

Низька інституційна спроможність і недостатня фінансова забезпеченість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем розвитку в умовах обмеженості державних коштів призводить до зниження економічної активності та поглиблення диференціації територіального розвитку, посилення диспропорцій, загострення соціальних проблем, погіршення життєвого рівня населення.

У цьому контексті особливої підтримки потребують проблемні території, рівень економічного розвитку яких значно відстає від середньодержавного рівня. Надто проблемним залишається доступ громад до позикових ресурсів. Процедура здійснення запозичень є надто жорсткою – ними можуть користуватися міста під контролем і за дозволом вищих органів самоврядування. Диверсифікація джерел запозичень, зокрема через утворення муніципальних банків, досі не здобула нормативно-правового забезпечення.

Отже, однією з найважливіших проблем розвитку місцевого самоврядування є проблема створення дієвої муніципальної фінансової інфраструктури, адже для здійснення політики розвитку місцеві органи повинні мати відповідні економічні та фінансові можливості, а відсутність цього і надалі призводитиме до неефективного використання державних і регіональних ресурсів, дезінтеграції зусиль у вирішенні місцевих проблем, що спричинятиме подальше поглиблення територіальних диспропорцій в економічному та соціальному розвитку.

¹⁰ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

Таблиця 1.1

Фінансові показники виконання бюджетів ОТГ областей України за 2019 р.

Область	Кількість ОТГ	Середній показник доходів бюджету на одного мешканця (загальний фонд), грн	Питома вага дотаційності бюджетів (середній показник базової (+), реверсної (-) дотації в доходах, %	Видатки без трансфертів у доходах загального фонду на утримання апарату управління (питома вага), %	Питома вага заробітної плати з нарахуваннями у видатках загального фонду (питома вага), %
Вінницька	37	3206,5	4,02	27,2	74,2
Волинська	50	2588,0	9,08	31,3	77,9
Дніпропетровська	62	4402,7	9,59	25,2	70,4
Донецька	10	5103,0	4,09	29,3	67,8
Житомирська	53	3135,4	5,76	30,2	75,9
Закарпатська	6	3367,9	-5,31	26,3	76,8
Запорізька	44	3092,9	4,76	29,6	73,5
Івано-Франківська	30	1648,8	1,04	46,7	79,6
Київська	16	4600,6	0,25	21,2	61,0
Кіровоградська	20	4569,4	-1,59	23,3	64,8
Луганська	9	2770,5	18,84	35,5	74,8
Львівська	40	2525,0	10,81	37,4	77,6
Миколаївська	29	3543,6	3,76	21,2	75,1
Одеська	28	3562,0	6,02	23,4	70,7
Полтавська	45	4988,4	-0,83	24,4	68,1
Рівненська	32	2316,2	9,76	36,0	79,8
Сумська	30	3617,1	2,56	26,5	71,0
Тернопільська	49	2238,2	9,11	34,2	76,3
Харківська	17	4497,7	2,36	23,0	63,2
Херсонська	28	2747,9	6,22	32,3	89,9
Хмельницька	45	2750,4	5,56	27,8	75,7
Черкаська	54	3365,3	-4,54	31,1	74,7
Чернівецька	33	1714,9	13,65	37,6	82,1
Чернігівська	39	3382,1	2,14	27,4	74,4

Джерело: подано за ¹¹.

Важливим інструментом усунення диспропорцій є субвенції з державного бюджету. Наприклад, упродовж останніх шести років із Державного бюджету України окремим місцевим бюджетам було перерозподілено сумарно майже 20 млрд грн на соціально-економічний розвиток окремих територій (табл. 1.2).

Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку

¹¹ Сахно Т. А. Економічне забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад. *БізнесІнформ*. №1. 2020. С.139.

окремих територій регламентуються постановою Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2012 р. № 106 (зі змінами).

Таблиця 1.2

Обсяги субвенції на здійснення заходів
щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у 2014-2019 рр.

Рік	Обсяг, млрд грн(план)	Обсяг, млрд грн (факт)
2014	0,5	0,2
2015	0,8	0,7
2016	3,3	2,8
2017	6,2	6,2
2018	5,0	5,0
2019	4,7	3,0

Джерело: подано за¹².

У 2020 році субвенція спрямовувалася, передусім, на здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, та реалізацію проєктів будівництва, спрямованих на забезпечення підвищення якості надання послуг у галузі освіти, охорони здоров'я та спорту. За даними Державної казначейської служби України, станом на 01.12.2020 р. касові видатки з державного бюджету для реалізації субвенції становили 1,64 млрд грн. Зокрема, відповідно до територіального розподілу розпису державного бюджету, 2 жовтня 2020 року Державною казначейською службою України перераховано місцевим бюджетам кошти субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у сумі 740,6 млн грн, а 17 грудня 2020 року – 72,9 млн грн, що становить близько 0,8 млрд грн. Загальний обсяг субвенції на 2020 рік становив 1,7 млрд грн. У 2020 році було розподілено близько 1,68 млрд грн на понад 1150 проєктів.

У системі формування та розподілу субвенції спостерігається низка проблем, зокрема,:

- розподіл коштів на реалізацію субвенції має непрозорий (суперечливий) характер і політичну спрямованість, оскільки заявниками щодо її розподілу можуть бути народні депутати та/або обласні державні адміністрації, а реалізація проєктів відбувається на окремих територіях (не всіх, а лише тих, за які вносять клопотання заявники); спостерігається використання субвенції народними депутатами для передвиборчої агітації; зустрічаються випадки зловживання розподілом субвенції депутатами на користь «своїх» областей та лояльних регіонів;

- низькі результативність та ефективність використання коштів, відсутність моніторингу та недостатній контроль за виконанням проєктів соціально-

¹² Сформовано за даними порталу Децентралізація. [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

економічного розвитку, що фінансуються коштом субвенцій. Також недоліками можна визначити постійні зміни порядку розподілу коштів, надто спрощені критерії розподілу коштів між регіонами; нерівномірний розподіл субвенції за регіонами; відсутність вимог щодо співфінансування проєктів коштом місцевих бюджетів.

Відкрита чи прихована внутрішня конфліктність громад через надмірний тиск груп інтересів на підприємців і формування «локального олігархату».

Зміцнення позицій «місцевої олігархії» призводить до деформації конкурентного простору, а також породжує труднощі комунікації з місцевим малим бізнесом, а особливо великими компаніями (їхніми філіями), що працюють на території ОТГ. Все це призводить до нерівномірності соціально-економічного розвитку ОТГ, адаптації громад до впливу потужних олігархічних інтересів, надмірного тиску на місцевий бізнес і спричиняє внутрішню конфліктність громад. Крім того, в умовах чинної партійної системи виникають ризики конфронтації між головами та радами через політико-економічні розбіжності або спроби монополізації та збереження закритості влади внаслідок тривалого домінування однієї політичної партії. Політизація призводить до нерівномірного та несправедливого розподілу між регіонами соціально-економічної субвенції.

Аудит Рахункової палати України, а також щорічні дослідження Громадянської мережі «ОПОРА» містять дані, які вказують на вплив народних депутатів України на розподіл коштів соціально-економічної субвенції. Експертами були зафіксовані численні факти використання коштів субвенції на політичну агітацію в депутатських округах¹³.

Імплементация реформи може наражатися на спротив, який, як зазначають експерти, виникає за декількома напрямками:

- наявність напруженості між мешканцями населених пунктів у межах ОТГ, що може проявитися під час обговорення добровільного об'єднання або впровадження секторальної децентралізації, (зокрема, щодо оптимізації мережі соціальної інфраструктури, включно з мережами малокомплектних шкіл, організації підвозу учнів і вчителів до навчальних закладів в інших населених пунктах тощо);

- загострення конкуренції політичних еліт, адже формування ОТГ призводить до перерозподілу управлінських важелів і зміни структури місцевих фінансів у розрізі областей та районів. Конкуренція за інституційні та фінансові повноваження може негативно позначатися на підготовці перспективних планів розвитку ОТГ;

- політико-правові перепони на обласному рівні на етапах надання обласними державними адміністраціями висновків щодо відповідності Конституції та законам України рішень громад про об'єднання, направлення

¹³ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД. 2020. С.103.

таких рішень громад про об'єднання до ЦВК для призначення перших виборів тощо. Цей спротив також обумовлений небажанням обласних еліт втрачати контроль над функціонуванням громад, особливо тих з них, які мають привабливу ресурсозабезпеченість;

- актуалізація проблеми «дублювання» функцій органів місцевого самоврядування громад, з одного боку, та районних адміністрацій та органів місцевого самоврядування районів, з другого. Відтак постає питання доцільності функціонування районних державних адміністрацій і райрад у тих районах, де спроможних громад багато, або вони покривають всю територію району, а їхні органи місцевого самоврядування успішно справляються зі своїми завданнями за принципом субсидіарності;

- лінії напруженості в середовищі самих нових органів місцевого самоврядування ОТГ (зокрема, між головою громади та місцевою радою, старостами тощо). Досить часто причиною такої напруженості є небезпідставні побоювання можливого обстоювання посадовими особами власних корпоративних (бізнесових) інтересів. Відсутність довіри до потенційних чи навіть чинних очільників громади не сприяє інклюзивності процесу об'єднання¹⁴.

Обмеження можливостей використання інституту власності через відсутність єдиної цілісної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно та землі територіальних громад.

Одним з основним питань спроможності органів місцевого самоврядування щодо розв'язання соціальних і економічних проблем є передання у комунальну власність об'єктів життєзабезпечення, розмежування земель державної та комунальної власності. Процес передання об'єктів соціальної сфери в комунальну власність до кінця не унормований. Також не визначений порядок компенсації органам місцевого самоврядування коштів на утримання об'єктів, що передаються в комунальну власність. Це питання набуває особливої гостроти в сільських і селищних територіальних громадах, які мають обмежені ресурси на утримання своєї соціальної інфраструктури. Крім того, на сьогодні фактично не створено єдиної цілісної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, а діють поодинокі розрізнені елементи такої реєстрації.

Спостерігається також безсистемний і фрагментарний характер чинної реєстрації права власності на землю. Реєструються лише правовстановлюючі документи та певні техніко-економічні характеристики нерухомості. Не здійснюють перевірку реального правового статусу майна, ураховуючи всі права щодо нього. Не відбувається накопичення необхідного обсягу інформації в єдиній реєстраційній базі та відсутній взаємозок між даними реєстрації.

Забезпеченість земельними ресурсами ОТГ у регіонах України представлено в табл. 1.3.

¹⁴ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналітична доповідь. / [Жаліло Я.А., Макаров Г.В., Даниляк О.О. та ін.]. Київ : НІСД. С.9.

Таблиця 1.3

**Показники забезпечення людськими та земельними ресурсами
ОТГ у регіонах України за 2016-2020 рр.**

№ з/п	Область	Кількість ОТГ	Забезпеченість людськими ресурсами		Забезпеченість земельними ресурсами	
			чисельність населення ОТГ, тис. осіб	кількість ОТГ з чисельністю населення менше 5 тис. осіб	Кількість ОТГ, які отримали в комунальну власність ділянки с/г призначення	Площа переданих земельних ділянок, тис. га
1	Вінницька	63	691,3	19	62	168,69
2	Волинська	54	372,4	17	48	72,62
3	Дніпропетровська	86	589,8	25	62	79,16
4	Донецька	66	279,8	3	27	34,53
5	Житомирська	66	828,9	19	64	46,15
6	Закарпатська	64	71,2	0	44	14,38
7	Запорізька	67	622,6	25	58	48,68
8	Івано-Франківська	62	329,4	4	51	45,43
9	Київська	69	262,5	3	50	29,08
10	Кіровоградська	49	140,2	10	45	138,51
11	Луганська	37	187,2	12	25	53,35
12	Львівська	73	343,7	11	64	85,79
13	Миколаївська	52	312,9	19	49	87,18
14	Одеська	91	333,0	5	81	171,29
15	Полтавська	60	326,3	23	52	137,15
16	Рівненська	64	265,4	11	55	68,06
17	Сумська	51	346,3	12	47	113,18
18	Тернопільська	55	619,3	22	55	51,69
19	Харківська	56	285,6	0	47	128,26
20	Херсонська	49	260,3	13	48	140,16
21	Хмельницька	60	522,6	12	55	39,72
22	Черкаська	66	328,6	29	61	117,91
23	Чернівецька	52	330,5	7	47	8,28
24	Чернігівська	57	478,2	16	54	123,17
	Всього	1469	9 127,9	317	1251	2002,40

Джерело: подано за ¹⁵.

Як видно з таблиці 1.3, ОТГ в регіонах забезпечені земельними ресурсами дуже нерівномірно. Лідером тут є Одеська, Вінницька та Херсонська області. Найменш забезпеченими є Київська, Чернівецька та Закарпатська області. У середньому по регіонах забезпеченість земельними ресурсами становить 83,43 тис. га. В одинадцяти областях цей показник вище за середній (Одеська, Вінницька, Херсонська, Кіровоградська, Полтавська, Харківська, Чернігівська, Черкаська, Сумська, Миколаївська, Львівська), а у тринадцяти – нижчий за середній (Дніпропетровська, Волинська, Рівненська, Луганська, Тернопільська, Запорізька, Житомирська, Івано-Франківська, Хмельницька, Донецька, Київська, Закарпатська, Чернівецька).

¹⁵ Чикало І.В. Управління ресурсним потенціалом об'єднаних територіальних громад на засадах стратегічного підходу // *Причорноморські економічні студії*. Випуск 36. 2018. С. 96.

Забезпеченість земельними ресурсами одного мешканця ОТГ в середньому по Україні становить 0,102 га. Відношення середнього показника до показників у регіонах держави подано на рис. 1.3.

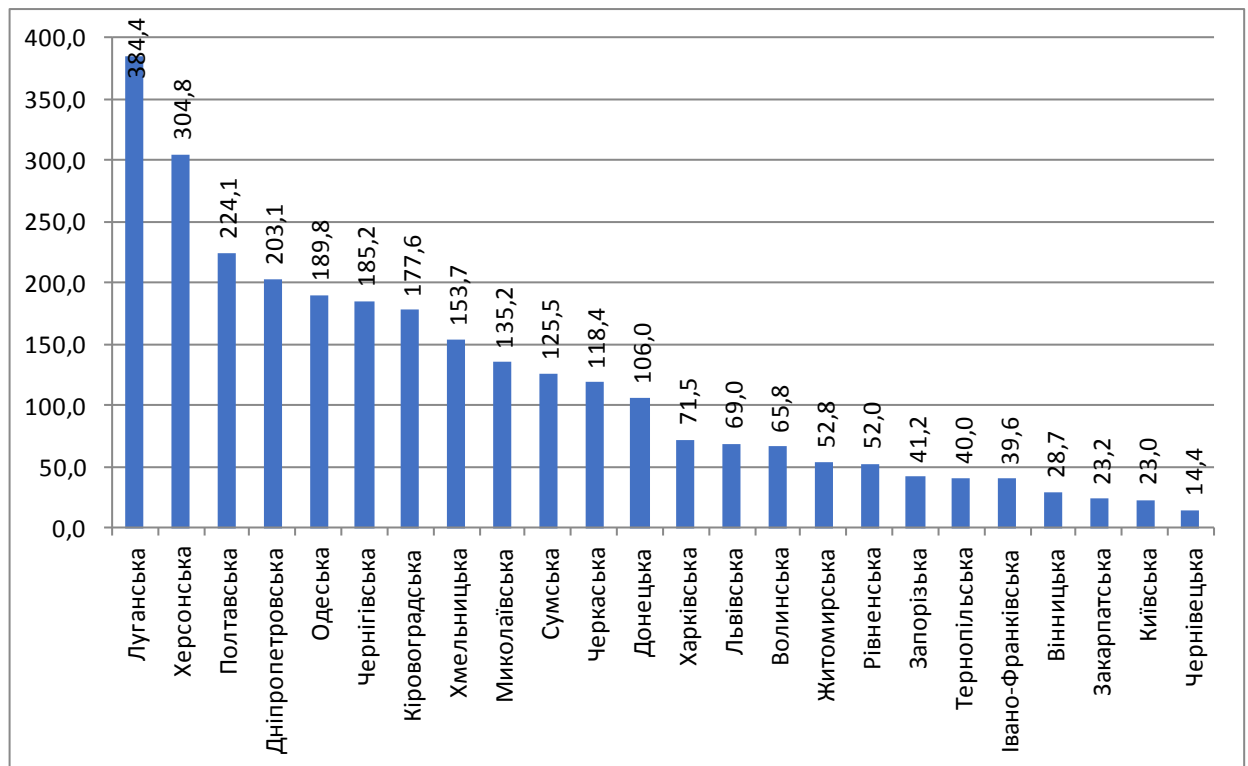


Рис. 1.3. Забезпеченість земельними ресурсами одного мешканця ОТГ за відношенням до середнього показника в Україні у 2020 р., %
Джерело: розраховано за¹⁶.

Як видно з рис. 1.3, найкраще забезпечені земельними ресурсами мешканці Луганської, Херсонської та Полтавської областей, найгірша ситуація на Закарпатті, у Київській та Чернівецькій областях. Також можна спостерігати значні диспропорції у розподілі цього показника: між регіоном-лідером та аутсайдером розрив становить майже тридцять разів.

Відсутність на місцях ефективної системи впливу інституцій громадянського суспільства на органи місцевого самоврядування, що обмежувало б прояви свавілля місцевих чиновників, зловживання ними владою.

Експерти звертають увагу на наявність ризиків, пов'язаних із браком законодавчого затвердження рамкових вимог до установчих документів ОТГ, які гарантуватимуть оптимальний рівень демократичності, прозорості та інклюзивності місцевого самоврядування. Наслідком є надмірна різноманітність базових положень, що закладаються до установчих та регулюючих документів ОТГ та врегульовують процедури висунення ініціатив, громадської участі (залучення громадськості до обговорення, процедури

¹⁶ Чикало І.В. Управління ресурсним потенціалом об'єднаних територіальних громад на засадах стратегічного підходу // *Причорноморські економічні студії*. Випуск 36. 2018. С. 96.

загальних зборів та конференцій членів громад, прийняття рішень, громадський контроль), питання відкритості тощо. Як наслідок, у певних ОТГ можливе «протягування» положень цих базових документів, що вихолощуватимуть принципи самоврядності та інклюзивності, на яких має базуватись процес децентралізації¹⁷.

Рівень участі населення у громадському житті ОТГ є недостатнім. Наприклад, хоча в більшості статутів ОТГ передбачені такі форми участі громадськості, як місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори, конференції членів громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у діяльності координаційних органів, тимчасових комісій, робочих груп при місцевих органах влади, на практиці використовуються лише частина з них, інші мають формальний характер.

Лише 30% регламентів виконавчих органів рад ОТГ передбачають можливість громадськості подавати пропозиції до проєктів розпоряджень голови, рішень виконкому та інших виконавчих органів ОТГ. Проте вони не містять порядку подання відповідних пропозицій, що заважає реалізовувати цю можливість. Більшість досліджених положень про старосту містять певні механізми його взаємодії з громадою та з її громадянськими структурами, проте, використовуються вони не в повному обсязі. Програми розвитку громадянського суспільства мають лише поодинокі ОТГ.

Є проблеми з доступом до публічної інформації в ОТГ. На перший запит надаються відповіді лише третиною громад, на повторні запити можна отримати близько 60% необхідної інформації. Інтернет-сайти мають лише дві третіх ОТГ.

За даними проведеного опитування, в ОТГ для розроблення перспективних планів формування спроможних громад представники регіональної влади залучали переважно представників місцевої влади (66%) та громадських активістів (24,5%). Ініціаторами об'єднання також були представники влади – сільські, селищні, міські голови (72,9%) та депутати місцевої ради (35,7%). Слід зазначити, що обговорення проблематики об'єднання громад проводились досить активно та за масовою участю мешканців у формі загальних зборів (70,5%) та громадських слухань (35,2%)¹⁸.

Сьогодні в громадах триває розроблення стратегій їхнього розвитку. Третина експертів зазначила, що мешканці достатньо активно брали участь в обговоренні проєктів відповідних стратегій. Натомість майже половина опитаних керівників відзначають низьку активність мешканців, недостатню поінформованість їх щодо реформи, зневіру у владі.

¹⁷ Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? : аналітична доповідь. / [Жаліло Я.А., Макаров Г.В., Даниляк О.О. та ін.]. Київ : НІСД. С.8.

¹⁸ Аналіз результатів експертного опитування щодо залучення мешканців до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад // Аналітична записка за результатами міжрегіонального дослідження участі громадськості в об'єднанні та розвитку територіальних громад. Одеса: Всеукраїнська Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2017. С.1-4.

Найбільш активними учасниками громадського обговорення реформ на селі, за словами опитаних керівників, були представники місцевого бізнесу, фермери (29%), місцеві депутати (28%), представники бюджетних установ та соціальної сфери (16%), молодь (13%), громадські організації, активісти (13%). Більшість керівників громад (57%) вважають конструктивними та потрібними консультації з мешканцями громади з питань об'єднання. Більше половини респондентів зацікавлені в розвитку самоорганізації та вбачають у ній перспективи для розвитку громади.

Сайти ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань щодо участі громадськості у процесах реформування і розвитку територіальних громад. Натомість проблеми створення ОТГ та їхнього життя широко висвітлюються на сторінках газет районного та обласного рівня, де приділяється увага всім питанням, які аналізувалися під час реалізації проєкту.

Отже, спостерігаємо відсутність механізмів і процедур проведення громадських обговорень реформи на локальному рівні. Згідно з українським законодавством, участь громадян у процесі прийняття рішень регламентується місцевими нормативними актами – статутом, положеннями. Але в більшості громад ці документи відсутні¹⁹.

Підсумовуючи викладене вище, можемо сформулювати **висновки** про те, що в процесі проведення адміністративно-фінансової децентралізації виникають екстрактивні політико-економічні інститути, що формують комплекс проблем у регулюванні розвитку територіальних громад. Цей висновок також підтверджується виявленими проявами ексклюзивності регулювання громад, а саме:

- обмеженість практичної, зокрема фінансової, спроможності громад через затримки в секторальній децентралізації;
- відкрита чи прихована внутрішня конфліктність громад через надмірний тиск груп інтересів;
- обмеження можливостей використання інституту власності через відсутність єдиної цілісної системи реєстрації прав власності;
- відсутність на місцях ефективної системи впливу інституцій громадянського суспільства на органи місцевого самоврядування.

Хоча в Україні до певної міри вдалося сконструювати загальну правову модель основних органів місцевого самоврядування – місцевих рад, їхніх виконавчих органів та посадових осіб, правовий статус органів самоорганізації населення фактично залишається невизначеним. Гарантованість муніципальних прав і свобод територіальних громад та їх мешканців – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, а також гіпертрофованих

¹⁹ Аналіз результатів експертного опитування щодо залучення мешканців до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад // Аналітична записка за результатами міжрегіонального дослідження участі громадськості в об'єднанні та розвитку територіальних громад. Одеса: Всеукраїнська Асоціація сприяння самоорганізації населення. 2017. С.1-4.

тенденцій централізації державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах життя. Зважаючи на це, слід створювати нові та вдосконалювати наявні інститути проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізмів захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави, тому особливий інтерес викликає запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади – префекта, який успішно функціонує в інших країнах.

Особливої уваги потребує реформування чинної або розроблення нової правової бази й прийняття законодавчих актів, що встановлюють форми безпосередньої реалізації місцевого самоврядування територіальних громад та форми реалізації окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, законодавства з питань зміцнення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Передусім це стосується законодавства про місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, комунальну службу, комунальну власність, бюджетну систему тощо.

На демократизації державного управління на місцевому рівні також негативно позначається брак політичної волі щодо здійснення адміністративної реформи, демократизації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад.

Щоб підійти до створення дієвих інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні і розвитку з точки зору забезпечення фінансовими, природними ресурсами, наявності соціально-політичної активності, ментальних аспектів, пов'язаних із формуванням у свідомості жителів громади відчуття належності до спільноти, виховання конструктивного місцевого патріотизму.

2. ПРОЗОРІСТЬ ВЛАДИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПРОТИДІЇ ЕКСКЛЮЗИВНОМУ РЕГУЛЮВАННЮ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТ УКРАЇНИ

Ексклюзивне регулювання виникає в таких владних системах, що унеможливлюють втручання в процес прийняття рішень третіх сторін, у такий спосіб забезпечуючи перерозподіл благ та влади між елітами. Особливо актуальною проблема «замкненого кола обраних» постає для новостворених громад, оскільки маленьким населеним пунктам, згідно з результатами іноземних досліджень^{20,21}, більш властивий вплив неформальних

²⁰ Styles, A. and Tennyson, M. The accessibility of financial reporting of u.s. municipalities on the internet *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2007. Vol.19 №1, pp. 56-92 <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-19-01-2007-B003>

²¹ Albalade D. The institutional, economic and social determinants of local government transparency *Research Institute of Applied Economics Working Paper*. 2012. №10, p.30.

взаємовідносин на місцеву політику, а також обмежений доступ до інформації серед місцевих мешканців, через що в суспільній свідомості закріплюється ідея про неможливість вплинути на ситуацію, а це зрештою призводить до зростання ризику виключення інтересів та нехтування правами тих, хто не належить до кола владних еліт. Виходячи з цього, логічно стверджувати, що одним із засобів подолання ексклюзивного регулювання є «відкриття» системи влади через забезпечення високого рівня прозорості прийняття рішень, підзвітності управлінських структур та відкритості інформації, яка має цінність для функціонування громади. Вибудовування стосунків між органами влади та населенням на основі таких принципів є однією з умов забезпечення функціонування деліберативної (дорадчої) демократії, тобто такої системи влади, де політичні рішення та формулювання політичного порядку денного та стратегічних планів розвитку відбувається в умовах раціональної та аргументованої публічної дискусії²², що є найбільш інклюзивним видом управління.

Згідно з визначенням міжнародної антикорупційної організації Трансперенсі Інтернешнл, **прозорість**, або транспарентність (англ. Transparency) – це стан, за якого громадянам забезпечується право та реальна здатність мати доступ до інформації, розуміння ними процесу ухвалення рішень через залученість до вироблення та імплементації політик, а органи влади, усвідомлюючи важливість відкриття інформації і залучення громадськості, проактивні в цьому процесі²³. Ця дефініція загалом узагальнює різні підходи науковців до означення цього поняття, однак важливо наголосити на тому, що інформація, яка надається в межах процесу забезпечення прозорості влади, має відповідати не тільки кількісним показникам, але також бути якісною, придатною для опрацювання, релевантною і регулярно оновлюваною.

Теоретичні та практичні дослідження прозорості регулювання та її впливу на соціально-економічний розвиток проводяться з другої половини ХХ століття. За цей час було визначено різні фактори, що впливають на транспарентність: рівень економічного розвитку, соціальна та історико-культурна спадщина, адміністративні традиції, політична конкуренція, чисельність населення, рівень зайнятості, економічна спеціалізація міста, дисбаланс бюджету тощо.

Сьогодні є багато підходів до оцінювання рівня прозорості влади, зокрема місцевої, та окремих складових її проявів (наприклад оцінювання

²² Bellver A., Kaufmann D. Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications MPRA Paper. 2008. №8188 [Електронний ресурс]. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/8188>; Elster J. *Deliberation and constitution making Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 1998. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175005.006>; Grigorescu A. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms *International Studies Quarterly*. 2003. 47(4), 643–667. doi: <https://doi.org/10.1046/j.0020-8833.2003.04704003.x>; Rosendorff B.P., Doces. J. Transparency and unfair Eviction in Democracies and Autocracies *Swiss Political Science Review*. 2006. 12(3), pp. 99., та інші.

²³ Методологія рейтингування прозорості міст ГО «Transparency International Ukraine» [Електронний ресурс]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/onovlena-metodologiya-rejtynguvannya-prozorosti-yak-otsinyuvatymutsya-mista-u-2021/>

прозорості місцевих бюджетів²⁴, вимірювання індексу публічності місцевого самоврядування²⁵, оцінювання прозорості бюджетів регіонів та їхніх регіональних центрів в Україні²⁶ та інші). Найпоширенішим та таким, що заслуговує довіри, серед регулярно здійснюваних оцінювань є Індекс Прозорості Міст, який розраховують представники глобального руху Трансперенсі Інтернешнл у понад 110 країнах світу. В Україні така організація в ролі офіційно акредитованого представника діє з 2014 року та станом на 2021 р. визначає рейтинг прозорих міст за 88 індикаторами у 14 сферах: «Інформація про роботу органу місцевого самоврядування», «Доступ та участь», «Закупівлі», «Житлова політика», «Бюджетний процес», «Фінансова та матеріальна допомога, гранти», «Соціальні послуги», «Кадрові питання», «Антикорупційна політика та професійна етика», «Землекористування та будівельна політика», «Комунальні підприємства», «Комунальне майно», «Освіта», «Інвестиції та економічний розвиток»²⁷. Оцінювання здійснюється шляхом пошуку відповідності вебсайтів міст певним показникам, а також через безпосереднє оцінювання роботи представників органів місцевого самоврядування (зокрема, перевіряється швидкість та якість відповідей на запити, відкритість засідань депутатів тощо). Серед недоліків методології, за якою працює Трансперенсі, її автори зазначають часову обмеженість результатів, часті зміни в законодавстві та неможливість зробити висновки про підзвітність і рівень корупції місцевої влади на основі отриманих результатів, адже такі дослідження вимагають більш детальної перевірки роботи органів місцевого самоврядування. Утім, динаміка показників міст за відповідними критеріями може свідчити про соціально-економічний розвиток громади або, навпаки, стагнацію чи деградацію. Прозорість є одним з показників економічного зростання, оскільки вона тісно взаємопов'язана з численними процесами, що відбуваються в містах, зокрема щодо створення сприятливого середовища для ведення бізнесу та щодо залученості населення до прийняття рішень про розвиток міського середовища. Як зазначає Н. Тимошенко, принцип прозорості як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування відображає:

- ступінь обізнаності громадян про діяльність і наміри органів місцевої влади, а також інформацію, якою володіє конкретний орган місцевого самоврядування;
- поінформованість громадян, їхніх об'єднань, на які поширюються чи якимось чином стосуються рішення та дії органу публічної влади щодо процедури їх здійснення;

²⁴ Платформа «Прозорі місцеві бюджети» [Електронний ресурс]. URL: <https://tlb.in.ua/>

²⁵ Індекс публічності ОМС [Електронний ресурс]. URL: <https://opora.lviv.ua/category/index-publicnosti/>

²⁶ Прозорість та фінансове здоров'я 50 найбільших міст та 24 регіонів [Електронний ресурс]. URL: <http://local-governments.icps.com.ua/rankings/R/rT.R.R,iT.R.t,iT.R.f.01,iT.R.f.02,iT.R.f.03,iT.R.f.04,iT.R.f.05,iT.R.f.06,iT.R.f.07,iT.R.f.08,iT.R.f.09/0-r/2020/rT.R.R,desc,1-100>

²⁷ Методологія рейтингування прозорості міст ГО «Transparency International Ukraine» [Електронний ресурс]. URL: <https://ti-ukraine.org/research/onovlena-metodologiya-rejtynguvannya-prozorosti-yak-otsinyuvatymutsya-mista-u-2021/>

- зрозумілість широкій громадськості обумовленості, змісту й сенсу політичних дій та рішень органів місцевого самоврядування, а також своїх прав і свобод²⁸.

Отже, прозорість влади, зокрема місцевої, варто визначати за кількістю та якістю інформації, що доступна населенню. У цьому контексті дотичними за змістовим навантаженням до терміна «прозорість влади» треба розглянути такі категорії, як «відкритість і підзвітність влади» та «публічні дані», що тісно пов'язані з транспарентністю та впливом на процес забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів і громад.

Узагальнюючи підходи різних вчених, **відкритість** (англ. Openness) органів публічної влади може бути визначена як такий спосіб управління, що залучає якомога ширше коло громадян і громадських інститутів до створення та впровадження політичних рішень через надання суспільству відповідних прав та інформації. Це двосторонній процес співпраці громадськості та владних органів, направлений на посилення підконтрольності можновладців, покращення комунікації між різними соціальними групами, розвиток демократії та підвищення рівня інклюзивності регулювання. Основними чинниками відкритості влади є якісне нормативно-правове забезпечення; впровадження дієвих механізмів і процедур для доступу громадян до інформації про діяльність влади, конкретизація реалізації прав; рівень політичної культури в державі і в суспільстві²⁹. Принцип відкритості забезпечує обов'язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом та є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління. Дія цього принципу поширюється на функціонування всієї системи публічного управління і не стосується лише питань національної безпеки та інформації про особисті дані публічних службовців. Відкритість не визначена в законодавстві України, але це поняття вживається в багатьох нормативно-правових актах, що пов'язані з нормуванням діяльності органів влади, зокрема місцевої, та ін.

Близьким за значенням до відкритості є поняття «підзвітність». **Підзвітність** (англ. Accountability) влади слід розуміти як можливість визначити відповідальну особу та притягнути її до відповідальності (як правової, так і соціальної) за ті чи інші дії, іншими словами, це вимога до представників влади відповідати перед тими, кого вони представляють, за те, як вони використовують свої повноваження та виконують покладені на них обов'язки. Експерти Світового Банку пропонують розглядати декілька видів підзвітності:

²⁸ Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? *Збірник наукових праць «Ефективність державного управління»*. – 2015. – №44. – С. 125–131.

²⁹ Горбата Л. П. Інформаційна відкритість як принцип діяльності органів публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. – 2018. – №3. – С. 125–130. [Електронний ресурс]. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/3_2018/28.pdf

політичну, бюрократичну, громадську, юридичну, професійну³⁰, адже залежно від її типу можновладці мають звітувати перед різними інститутами (для політичної таким інститутом є громадськість, юридичної – правоохоронні органи, тощо). Підзвітність складається з трьох елементів: надання інформації (відкритість даних) – публічна дискусія з питань, які впливають на життя громадян (у межах правового поля) – відповідні висновки та\або виправлення вихідних обставин. Базовими інститутами підзвітності в суспільстві є демократичні вибори, перегляд законодавства, аудит органів влади, омбудсмен, розслідування ЗМІ, судовий розгляд та інші види контролю, що уможлиблюють притягнення можновладців до відповідальності громадськістю або її законними представниками³¹. Поняття підзвітності також невизначене в законах нашої держави, але нормативно-правові акти зазначають її одним з принципів, на яких має базуватись діяльність органів публічної влади.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена під час виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації»³². Одним з інструментів перевірки забезпечення населенню доступу до інформації є оцінювання за методологією³³, що була розроблена за участю Уповноваженого ВРУ з прав людини у 2016 р. За цією методикою громадські асоціації (наприклад Центр демократії та верховенства права й інші) періодично оцінюють рівень доступу до інформації в обласних державних адміністраціях, обласних радах і міських радах обласних центрів України. Зауважимо, що подібний моніторинг не має певної систематичності, тому використовуватись як базовий показник для розрахунків отриману оцінку не можна.

Відповідно до законодавства, в Україні публічна інформація має надаватись у формі **відкритих даних** (англ. Open data), тобто у форматі, що дозволяє автоматизоване оброблення інформації електронними засобами, вільний та безоплатний доступ до інформації, а також подальше її використання. Відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», що регламентує перелік і формат даних для оприлюднення, органи місцевого самоврядування повинні публікувати 65 типів наборів даних на Єдиному

³⁰ Wang K. How to make sense of government accountability [Електронний ресурс]. URL: <https://blogs.worldbank.org/governance/how-make-sense-government-accountability>

³¹ Mulgan R. The Extended Scope of Accountability in Public Administration [Електронний ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1369>

³² Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

³³ Методологія оцінки рівня забезпечення доступу до публічної інформації суб'єктами владних повноважень. — К. : ЦПСА «Ейдос», 2016. — 76с.

державному вебпорталі відкритих даних³⁴. Ці дані стосуються різних аспектів життєдіяльності населених пунктів і громад, умовно їх можна розподілити на 8 груп:

1. Інформація щодо використання бюджетних коштів населених пунктів (фінансова звітність суб'єктів господарювання, сплата за договорами оренди комунальної власності, перелік розпорядників бюджетних коштів тощо).
2. Інструменти контролю представників місцевої влади (поіменні результати голосування, дані про депутатів місцевих рад, графіки проведення ними прийому громадян тощо).
3. Дані щодо земельних питань (списки власників/орендарів земельних ділянок, схеми планування територій, дані містобудівного кадастру тощо).
4. Інфраструктура та будівництво (дані щодо ремонту доріг, дані про здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, дані про видані будівельні паспорти тощо).
5. Робота комунальних підприємств (у секторі медицини, освіти, благоустрою, ремонтних робіт тощо).
6. Транспорт (розклад громадського транспорту, місцезнаходження зупинок, перелік перевізників тощо).
7. Екологія (дані про зелені насадження, результати радіаційного контролю).
8. Торгівля (дані про об'єкти та засоби торгівлі, схеми розміщення засобів сезонної торгівлі, інформація про рекламні засоби).

Щоб забезпечити узгодження вітчизняного законодавства з міжнародними стандартами, у 2016 р. Україна приєдналась до Міжнародної хартії відкритих даних – набору принципів і найкращих практик публікації відкритих даних. Сьогодні кожен орган місцевого самоуправління може приєднатись до Хартії та розпочати послідовне виконання місцевої стратегії впровадження політики відкритих даних³⁵.

Відкриті дані про діяльність органів місцевого самоврядування дають змогу громадянам та їхнім об'єднанням більш свідомо та організовано відстоювати свої інтереси, а органи влади в такому разі приймають рішення, ураховуючи ширше коло пропозицій, які надаються суспільством. Однак в Україні є проблема з якістю та релевантністю даних, що публікуються в межах дотримання законодавства: контроль і покарання за відсутність оновлення відкритих даних покладені на Уповноваженого Верховної Ради з прав людини

³⁴ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

³⁵ План дій з реалізації принципів Міжнародної хартії відкритих даних. [Електронний ресурс]. URL: <https://data.gov.ua/pages/plan-dii-z-priednannia-odc>

та до органів місцевого самоврядування практично не застосовуються, що знижує цінність запроваджених змін. Попри це, за оцінками дослідників, у 2017р. відкриті дані принесли в економіку України понад 700 млн дол. США, або 0,67% ВВП і за прогнозами, до 2025 року ця цифра зросте до понад 1,4 млрд дол. США, або 0,92% ВВП³⁶. Одним з основних джерел прибутковості відкритих даних називають розширення можливостей для створення нового бізнесу (як приклад можна навести сайт і додаток EasyWay, що були створені українськими підприємцями у Львові на основі відкритих даних про рух громадського транспорту й згодом поширились в інших містах України). Також відкриті дані як елемент забезпечення транспарентності влади є основою функціонування онлайн-платформи PROZORRO – електронної системи, яка забезпечує можливість проведення тендерів (як на оренду, так і на продаж-купівлю майна), діяльність якої регулюється Законом України «Про публічні закупівлі»³⁷. Використання платформи для всіх рівнів влади для здійснення закупівель на суму від 50 тис. грн є обов'язковими. Згідно з даними Звіту про діяльність за 2020 р., система Prozorro у 2019 році дозволила державі заощадити 34,5 млрд грн., а у 2020 р. – 55,9 млрд грн.³⁸ За допомогою платформи громади можуть продавати та здавати в оренду своє комунальне майно, що дозволяє краще наповнювати місцеві бюджети. За даними 2019 р. найбільш ефективними орендодавцями серед міст були Енергодар, Миколаїв, Київ, Світловодськ та Чернівці³⁹. Завдяки продажам через систему «Прозорро.Продажі» доходи українських міст за рік (з 2018 р. по 2019 р.) зросли у 2,5 раза: з 330 млн грн до 880 млн грн: наприклад, бюджет м. Львів у 2019 р. заробив 354 млн грн з продажу об'єктів малої приватизації, тоді як у 2018 р. прибуток становив 135 млн грн⁴⁰.

Описані поняття мають тісний взаємозв'язок з прозорістю, що у свою чергу може сигналізувати про стан розвитку й рівень ексклюзивності регулювання громад і регіонів. На рис. 2.1. представлено шість напрямів впливу транспарентності на економічну та соціальну системи міст, що були визначені як найпоширеніші приклади форм впливу на основі теоретичних і практичних досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців.

³⁶ Економічний потенціал відкритих даних для України 2018 / TAPAS. [Електронний ресурс]. URL: https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/TAPAS_OD_2018.pdf

³⁷ Закон України «Про публічні закупівлі» [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>

³⁸ Річний звіт за 2020 р. PROZORRO. [Електронний ресурс]. URL: <https://drive.google.com/file/d/1ubMr9xl2FQP4TUde-cDiarpILLJddCoY/view?fbclid=IwAR2SXzyHbxgKvQhtf5-1arZf8z4dnJKCnhQOdOifhVdC754BQ3QwkxzBFU>

³⁹ Рейтинг міст: лідери з передачі майна в оренду через PROZORRO.ПРОДАЖІ. [Електронний ресурс]. URL: <https://e-tender.ua/news/rejting-mist-lideri-z-peredachi-majna-v-orendu-cherez-prozor-980>

⁴⁰ Рейтинг міст «Прозорро.Продажі» 2019: Львів, Харків і Дніпро на перших сходинках за результатами електронних аукціонів. [Електронний ресурс]. URL: <https://prozorro.sale/news/rejting-mist-prozorroprodazhi-2019-lviv-harkiv-i-dnipro-na-pershih-shodinkah-za-rezultatami-elektronnih-aukcioniv>



Рис. 2.1. Вплив рівня прозорості влади на соціально-економічний розвиток міст

Джерело: розробка автора.

Потрібно зауважити, що наявні методики виявлення взаємозв'язків між рівнем прозорості та параметрами соціально-економічного розвитку міст, розроблені зарубіжними вченими, для України не можуть бути використані, з огляду на обмеження доступності певних даних. Наприклад, методики визначення впливу прозорості на рівень корупції ґрунтуються на інформації із відкритих джерел про досудові розслідування корупції та\або судові вироки в таких справах⁴¹, а в Україні вони відсутні або нерелевантні. У цьому контексті зауважимо, що комплексне вивчення впливу рівня прозорості на економічний розвиток міських територіальних громад і залученість населення до регулювання життєдіяльності українських міст вітчизняними фахівцями раніше не проводилось.

Оскільки відповідно до методики збору та оприлюднення статистичної інформації в Україні Державна служба статистики України та її територіальні підрозділи надають дані тільки на національному та регіональному рівнях, єдиним джерелом вихідних показників є сайти відповідних міських рад та\або рад територіальних громад, які не мають уніфікованого підходу до поширення даних, що ускладнює роботу дослідників та унеможлиблює проведення деяких розрахунків через відсутність або неповноту надаваної інформації. З огляду на це, взаємозв'язок рівня прозорості та соціально-економічного розвитку міст пропонується визначити за силою кореляції між балами, що отримувало місто впродовж 2017-2020 рр. за результатами оцінювання організацією «Трансперенсі Інтернешнл Україна» (індекс прозорості), і такими показниками соціально-економічного становища міських громад, як 1) сума отриманих до бюджету надходжень від сплати населенням податку на доходи фізичних осіб (ПДФО); 2) кількість людей, що проголосували за проекти, подані до участі у громадському бюджеті (бюджеті участі); 3) суми отриманих до міського бюджету надходжень від сплати населенням місцевих податків, за якими, відповідно, можна проаналізувати стан розвитку місцевої економіки та рівень довіри людей до дій та ідей місцевої влади.

Для здійснення дослідження було обрано міста, розташовані в різних частинах рейтингу. Наприклад, до міст з високим рівнем прозорості належать Львів, Дрогобич, Кам'янське, Дніпро, Володимир-Волинський, Покров; середнім – Коломия, Миколаїв, Луцьк, Червоноград, Павлоград, Южноукраїнськ; низьким – Самбір і Жовті Води. Зазначимо, що вибрані для аналізу міста вирізняються не тільки рейтинговим позиціюванням, а й демонструють різну динаміку індексу прозорості. Динаміку рейтингового позиціювання обраних міст за рівнем прозорості представлено в табл. 2.1.

Ґрунтуючись на обраних показниках соціально-економічного становища міст, ми сформували три гіпотези, що потребують перевірки.

Гіпотеза 1. Рівень прозорості влади міст впливає на обсяги податкових надходжень від бізнесу до місцевих бюджетів.

⁴¹ Jiménez J. Transparency and local government corruption: what does lack of transparency hide? // *European Journal of Government and Economics*. 2018. [Електронний ресурс]. URL <https://www.econstor.eu/handle/10419/217769>.

Перша гіпотеза заснована на теоретичних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених, що пов'язують високий рівень прозорості з активізацією підприємницької діяльності через зменшення корупційних ризиків і більшу відкритість адміністративної системи, що сприяє зростанню податкових надходжень від бізнесу до місцевого бюджету. Оскільки ПДФО сплачується за кожного працівника кожною юридичною особою до місцевого бюджету, то можна вважати, що збільшення таких податкових надходжень відображає або\та збільшення кількості підприємств, або\та збільшення чисельності працівників на вже наявних підприємствах через з їхнє масштабування, що в будь-якому разі можна інтерпретувати як показник економічного зростання міст.

Таблиця 2.1

Загальний бал прозорості міст у період 2017-2020 рр., од.

Місто	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Львів	59,7	65,7	73,7	85,2
Дрогобич	46,2	85,2	79,1	78,1
Червоноград	50,50	52,80	38,50	45,40
Самбір	20,9	25,7	25,7	27,9
Володимир-Волинський	34,6	44,6	49,6	71,6
Луцьк	54,2	57,8	61,6	55,3
Коломия	18,3	24,1	55,5	66,4
Дніпро	25,5	66,6	69,2	71,9
Кам'янське	26,5	47,4	71,7	74,9
Покров	18,3	68	79,1	74,8
Жовті Води	19,7	31,9	28,7	28,6
Павлоград	19,6	31,1	36,6	41,5
Миколаїв	51,5	54,6	56,3	55,6
Южноукраїнськ	28,6	29	32,8	37,5

Джерело: подано за⁴².

Проаналізуємо, чи є зв'язок між обсягами надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до місцевих бюджетів (табл. 2.2) та рівнем прозорості вибраних для міст.

Представлене на рис. 2.2 поле кореляції свідчить, що лише одне місто (Червоноград) демонструє обернену середню кореляцію (-0,59), оскільки в місті відбувається зниження рівня транспарентності та зростання обсягів надходження ПДФО.

Останній факт зумовлений промисловою моноспеціалізацією міста, що забезпечується роботою дотаційного державного вугледобувного підприємства. Зауважимо, однак, що запаси Червоноградських родовищ не є значними, оскільки вони давно розробляються, процес видобування технологічно складніший порівняно з шахтами у інших регіонах, підприємства

⁴² Рейтинг прозорості 100 міст України. [Електронний ресурс]. URL: <https://transparentcities.in.ua/transparency-rating>

потребують реконструкції та матеріально-технічного оновлення, яке не планується в найближчому майбутньому, оскільки є дуже дороговартісним. Важливо також зауважити, що збільшення надходжень ПДФО у місті за досліджуваний період відбулося завдяки неодноразовому зростанню рівня мінімальної заробітної плати та відповідному збільшенню фонду оплати праці (зокрема, на державних підприємствах).

Таблиця 2.2

Динаміка надходжень від ПДФО до місцевого бюджету, тис. грн

Місто	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Львів	2655517,7	3355523,8	4091979	4361249,2
Дрогобич	141919,3899	166411,518	198929,9633	209807, 2806
Червоноград	136150,0	175 680,80	200510,0	222 196,90
Самбір	119360,224	139 300,87	188600,966	н\д
Володимир-Волинський	99380,328	112218,277	146480,986	168753528,6
Луцьк	627 433,00	798 202,30	978 028,80	1 062 921,20
Коломия	133471,116	166937,307	220 696	267 862,09
Дніпро	3565100,023	4529489,24	5572612,864	6088664,121
Кам'янське	471443,9	606999,7	776 156,1	830464,6
Покров	79735	96480,8	139 700,00	174020,7
Жовті Води	79836378,3	108145467	119454907,4	131165453,6
Павлоград	н\д	272068	328686,7	31514044,07
Миколаїв	1318217,241	1590136,89	1883954,241	2084654,09
Южноукраїнськ	190 317,90	241099,7	264 680	392687,5

Джерело: подано за даними вебсайтів відповідних міських рад.

Для решти міст характерною є наявність достатньо щільного кореляційного зв'язку між рівнем прозорості влади міста та обсягами надходжень ПДФО до місцевого бюджету. Наприклад, міста Кам'янське, Львів, Володимир-Волинський, Южноукраїнськ та Коломия демонструють кореляційну залежність на рівні понад 0,9, а Миколаїв, Дніпро, Павлоград, Жовті Води, Покров та Самбір – понад 0,7. Лише м. Луцьк демонструє низький рівень залежності між аналізованими показниками (0,42).

Гіпотеза 2. Рівень прозорості влади міст впливає на активність громадян щодо участі в управлінських процесах (наприклад, через голосування за громадські бюджети).

Дослідження зарубіжних науковців доводять, що зростання прозорості місцевої влади сприяє зростанню рівня довіри населення до її представників та їхніх рішень, що стимулює громадську активність у прийнятті управлінських рішень. Прикладом цього може слугувати голосування населення міст за проекти бюджету участі. Залучення населення до вирішення проблем місцевого розвитку стимулює формування соціального капіталу громад.

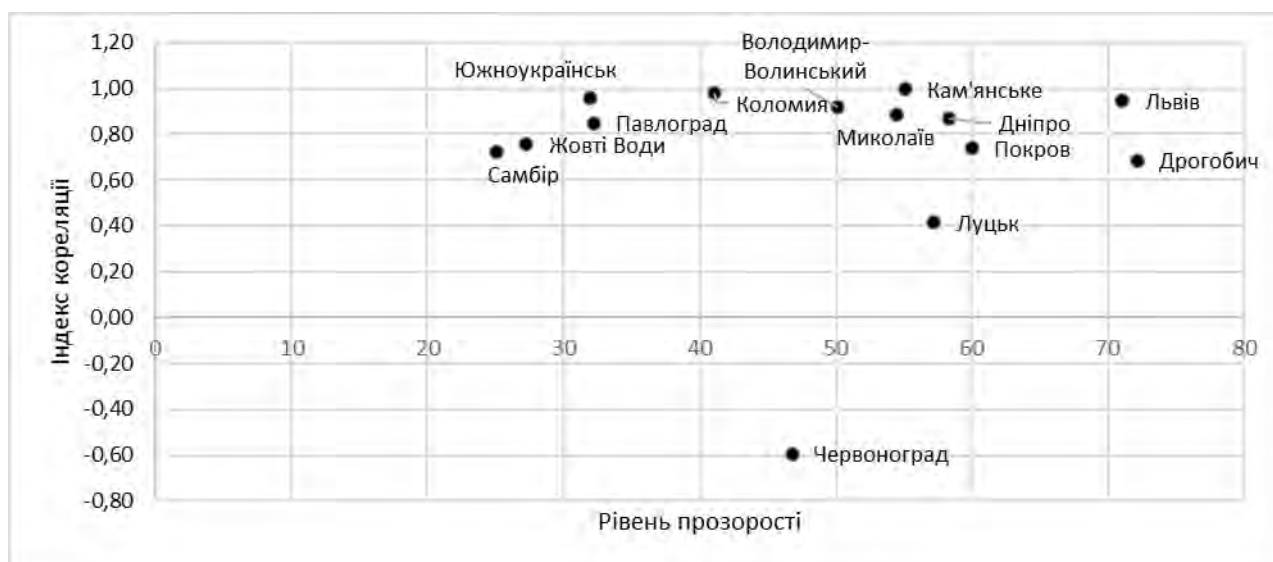


Рис. 2.2. Поле кореляції (діаграма розсіювання) для рівня прозорості міста та обсягів надходжень ПДФО до місцевих бюджетів з 2017 по 2020 рр.

Джерело: розраховано автором.

Аналіз динаміки кількості осіб, що проголосували за проекти бюджету участі, засвідчує наявність тенденції до зростання активності громадян у переважній кількості міст (табл. 2.3).

Зауважимо, що дані за параметром «кількість осіб, що проголосували за проекти місцевого громадського бюджету» за такими містами, як Павлоград і Южноукраїнськ, відсутні, оскільки в цих містах або не застосовується такий механізм партисипації, або він був запроваджений тільки у 2020 р., тому даних для проведення розрахунків недостатньо.

Для оцінювання наявності взаємозв'язку між рівнем прозорості міст і кількістю осіб, що проголосували за проекти бюджету участі, використовуємо метод розрахунку коефіцієнта кореляції Пірсона.

Проведений аналіз кореляції індексу прозорості місцевої влади та кількості осіб, що проголосували за проекти бюджету участі, показав, що майже всі громади демонструють пряму залежності між показниками (рис. 2.3): сильна кореляція спостерігається в таких містах, як Кам'янське (0,91), Львів (0,86), Коломия (0,83), Самбір (0,71); Дрогобич (0,57) і Дніпро (0,64) показали середню щільність; Луцьк (0,18), Володимир-Волинський (0,1) та Миколаїв (0,29) показують дуже слабку кореляцію.

Однак міста Червоноград (-0,75) і Жовті Води (-0,55) продемонстрували сильну та середню обернену залежності відповідно. Зауважимо, що міста з оберненою кореляцією не демонструють послідовну тенденцію до зростання частки активних громадян.

Таблиця 2.3

Кількість осіб, що проголосували за проекти бюджету участі в 2017-2020 рр.,
осіб

	2017	2018	2019	2020
Львів	72061	68285	103726	103825
Червоноград	-	1520	4180	4820
Володимир-Волинський	-	3249	1021	1151
Дрогобич	1982	5645	1704	н\д
Луцьк	687	8015	10902	19222
Коломия	-	1321	1405	2188
Самбір	-	1931	6980	н\д
Дніпро	31 152	30 005	105 320	111 302
Кам'янське	-	3858	20800	35420
Покров	765	1890	4724	н\д
Жовті Води	3903	3159	1500	2630,00
Миколаїв	14088	14708	12300	34477

Джерело: подано за даними вебсайтів відповідних міських рад.

Слід окремо зазначити також, що кореляція сильніша в тих містах, що демонструють стале зростання бала прозорості в динаміці.

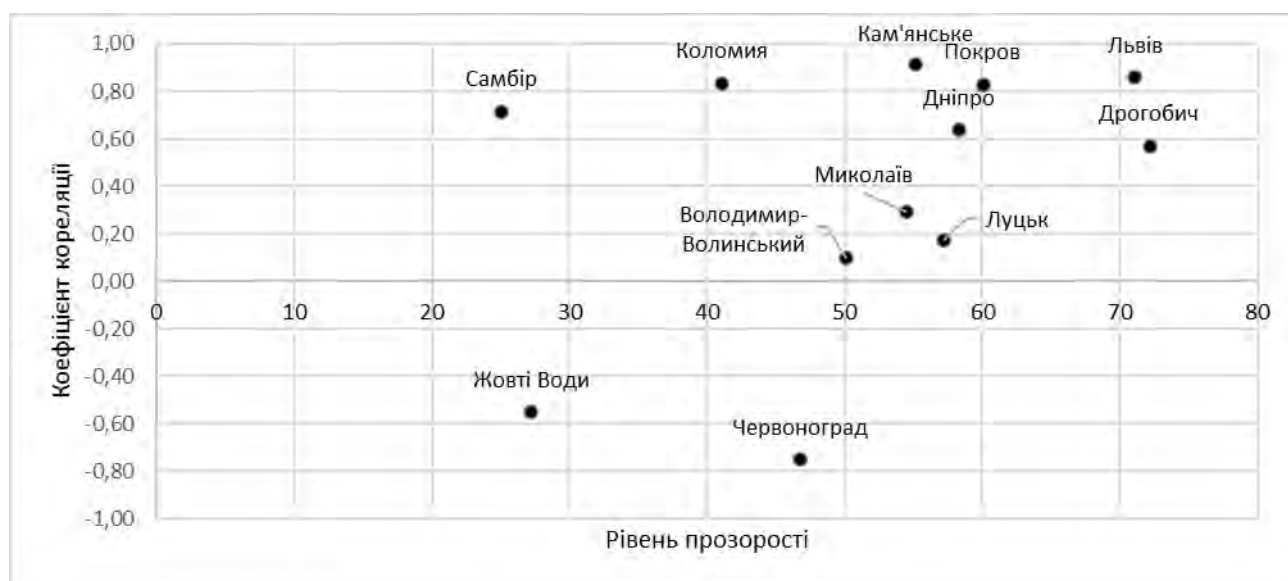


Рис. 2.3. Кореляційне поле (діаграма розсіювання) для рівня прозорості міста і кількості голосуючих за проекти бюджету участі міст.

Джерело: розраховано автором.

Гіпотеза 3. Рівень прозорості влади впливає на обсяги надходження місцевих податків до місцевого бюджету.

Щодо місцевих податків, тобто податків, які є обов'язковими до сплати на території відповідних територіальних громад, то о них належать єдиний податок (податок, що сплачують суб'єкти господарської діяльності на спрощеній системі оподаткування) та податок на майно (який складається з плати за землю, податку на нерухоме майно, відмінного від земельної ділянки,

транспортного податку). Запровадження місцевих податків та встановлення розміру їхніх ставок (у межах повноважень, визначених Податковим кодексом України) належить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування, а отже останні мають реальні можливості впливати на обсяги надходжень зазначених платежів до відповідних бюджетів. Тобто, формування значної частини власних доходів місцевих бюджетів знаходиться у прямій залежності від того, наскільки прозоро та ефективно органи місцевого самоврядування можуть організувати комплекс робіт із запровадження та мобілізації місцевих податків. Зауважимо, що розміри ставок місцевих податків приймаються щорічно у межах обговорення місцевих бюджетів, а отже, передбачається залучення громадськості до цього процесу. Тому вважаємо, що за вищих рівнів прозорості обсяги надходжень місцевих податків мають бути вищі, а темпи зростання – корелювати з динамікою зміни індексу прозорості міста. Для підтвердження цього припущення слід виявити кореляцію між показниками прозорості міст і динамікою надходжень місцевих податків до бюджетів міст (табл. 2.4), яка у вибірці переважно є позитивною.

Таблиця 2.4

Динаміка надходжень місцевих податків до бюджетів міст у 2017-2020 рр., тис.

грн

Місто	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Львів	1302958,70	1622296,30	1946782,80	2076089,50
Дрогобич	69847,60	76199,42	97193,09	97825,18
Червоноград	37860,00	45960,00	55863,00	71005,00
Володимир-Волинський	25880,45	31552,48	34507,97	36583,23
Луцьк	230742,50	276797,10	345483,50	360087,10
Коломия	46951,927	52898,367	63081,00	67630,524
Дніпро	2798505,05	2856261,81	3229892,07	3276014,13
Кам'янське	548044,10	542044,30	630054,40	639817,30
Покров	62040,20	92806,70	103630,40	111314,31
Жовті Води	38597,63	39077,19	38597,63	45007,08
Павлоград	114887,80	125346,60	154498,80	147208,13
Миколаїв	582352,86	596595,42	731950,95	785835,62
Южноукраїнськ	62015,00	70665,5	68690,61	58765,072

Джерело: подано за даними вебсайтів відповідних міських рад.

Представлена діаграма (рис. 2.4) підтверджує, що міста зі сталою позитивною динамікою до зростання індексу прозорості (такі як Львів, Кам'янське, Коломия, Павлоград, Володимир-Волинський) демонструють щільніший кореляційний зв'язок, ніж міста з таким рівнем прозорості, що постійно коливається від більшого до меншого та навпаки. Обернену кореляцію середньої сили показали міста Южноукраїнськ та Червоноград: щодо першого, то за зростаючої прозорості спостерігається значне коливання обсягів місцевих податків отриманих до бюджету, що може пояснюватись зменшенням розміру ставки місцевих податків для активізації підприємницької діяльності через

зменшення на неї податкового навантаження на певний період; а щодо Червонограда, то зростаючі надходження місцевих податків до бюджету за спадних тенденцій індексу прозорості можна пояснити збільшенням ставки податку на майно, зокрема на землю, у період створення Червоноградської територіальної громади.

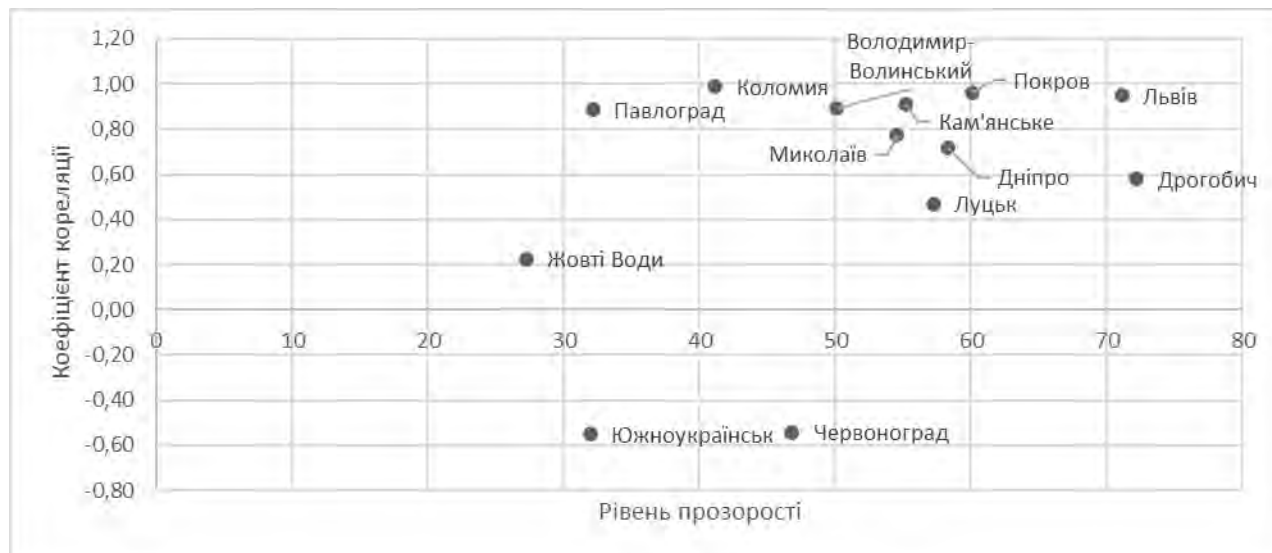


Рис. 2.4. Поле кореляції (діаграма розсіювання) для рівня прозорості міста та обсягів надходжень місцевих податків до місцевих бюджетів 2017 – 2020 рр.
Джерело: розраховано автором.

Зауважимо, що аналіз кореляції базисних темпів зростання надходжень місцевих податків та індексу прозорості міст доводить, що робити висновки про взаємозв'язок між ними зарано. Результати дослідження кореляційного поля (рис. 2.5) показують, що міста із сильною оберненою кореляцією – Южноукраїнськ і Дрогобич – мають стійкі тенденції до зниження темпів зростання рівня прозорості, тоді як темпи зростання надходжень місцевих податків підвищуються; більшість інших досліджуваних міст демонструють достатньо високу щільність кореляційного зв'язку між базисними темпами зростання рівня прозорості та базисними темпами зростання надходжень місцевих податків до бюджетів міст (а м. Кам'янське та м. Коломия показали повну пряму залежність між показниками); однак міста Луцьк, Червоноград та Жовті Води показали фактичну відсутність взаємозв'язку між досліджуваними показниками. Для виявлення більш чітких закономірностей, які можна інтерпретувати, потрібно збільшити часовий лаг дослідження, адже ефект від підвищення прозорості може бути відтермінований у часі.

Отримані результати проведеного аналізу взаємозв'язків між рівнем прозорості влади та окремими показниками їхнього соціально-економічного розвитку підтверджують висунуті раніше гіпотези: 1) між індексом прозорості та надходженням податку на доходи фізичних осіб до місцевого бюджету є пряма залежність, що проявляється в майже усіх досліджених містах (за винятком Червонограда, який показав обернений зв'язок); 2) між рівнем

транспарентності влади та активністю населення прослідковується пряма залежність у більшості міст з вибірки (окрім Червонограда та Жовтих Вод, які продемонстрували обернену кореляцію); 3) між індексом прозорості та обсягами надходжень місцевого податку до бюджету міста спостерігається висока щільність взаємозв'язку в переважній кількості міст вибірки (окрім Червонограда та Южноукраїнська).

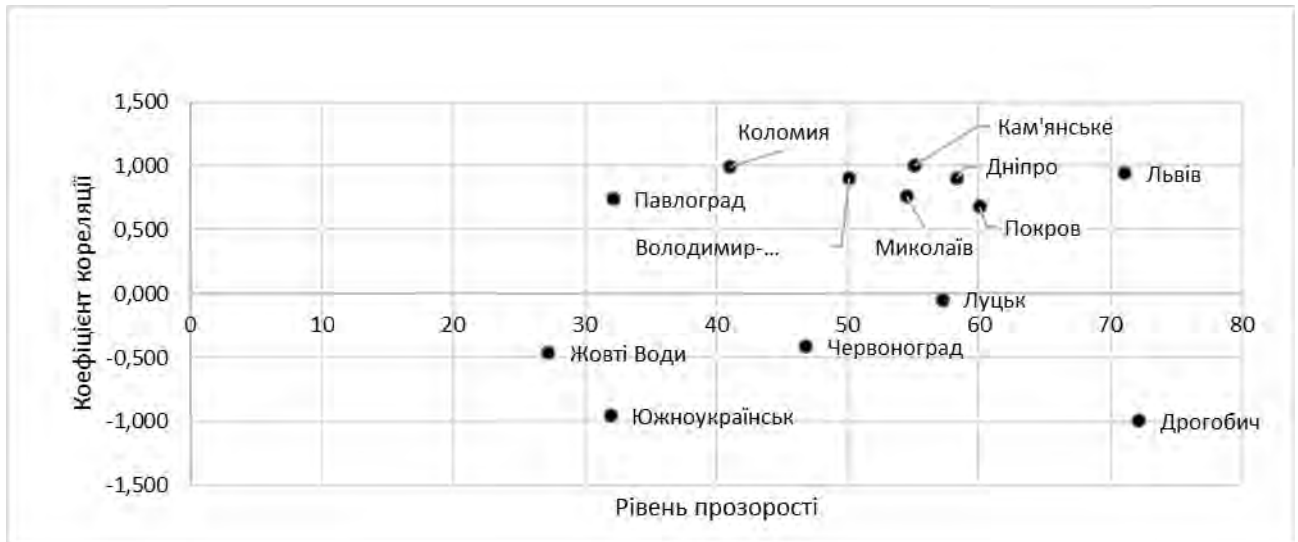


Рис. 2.5. Поле кореляції для базисних темпів зростання рівня прозорості міст та надходжень місцевих податків до бюджетів міст у період з 2017 до 2020 рр.
Джерело: розраховано автором.

Окрім підтверджених гіпотез, проведений аналіз також продемонстрував, що:

1) розмір міста не впливає на щільність кореляційного зв'язку між рівнем прозорості влади міста та надходженнями ПДФО до місцевого бюджету та між рівнем прозорості та кількістю осіб, що проголосувал за проекти місцевого громадського бюджету. Це підтверджується значним рівнем кореляції міст з різною чисельністю населення (Коломия (61 тис. осіб), Кам'янське (230 тис. осіб), Самбір (34 тис. осіб), Львів (717 тис. осіб) тощо);

2) промислова спеціалізація міст (Жовті Води – виробництво природного урану і приладів радіаційного контролю; Павлоград – вугледобувна промисловість і машинобудування; Кам'янське – металургія, металообробка, хімічна і нафтохімічна промисловість, Покров – гірнична і хімічна промисловість тощо) не є основним чинником рівня прозорості і не впливає на щільність зв'язку між прозорістю та досліджуваними показниками. Висока громадська активність та значні обсяги надходжень ПДФО у промислових містах зумовлені високою технологічністю основних підприємств, що вимагають висококваліфікованих, освічених кадрів та широкий спектр супутніх підприємницьких послуг;

3) ступінь диверсифікованості економіки міста не впливає на щільність взаємозв'язку між рівнем прозорості та обраними показниками.

Поліфункціональні міста з досліджуваної вибірки (Львів, Дніпро та інші) показали такі ж результати, як і монопрофільні міста (Южноукраїнськ, Покров тощо).

Підсумовуючи отримані результати, можна стверджувати, що рівень прозорості місцевої влади є важливим чинником протидії ексклюзивному регулюванню місцевого розвитку. Зауважимо, що регіональні органи влади можуть використовувати показники прозорості міст у межах областей як один із стратегічних індикаторів їхнього соціально-економічного розвитку (згідно зі світовою практикою): зміна динаміки показників може відображати наявність певних проблем і потребу у втручанні для врегулювання ситуації; також рейтинг прозорості міст може бути сигналом для урядовців щодо тих громад, які потребують допомоги в розвитку через навчання, консультації, спрямування грантової підтримки місцевим ініціативам тощо. Зрештою, транспарентність влади слід розглядати як передумову зростання довіри громадян до держави та елемент системи національної безпеки.

3. ПІДПРИЄМНИЦЬКИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕГІОНІВ В КОНТЕКСТІ ЕКСКЛЮЗИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Для феномена ексклюзивного регулювання від часу його виникнення і до сьогодні простежується імперативність (закономірність) концентрації регуляторних впливів на економічній діяльності, яка безпосередньо чи опосередковано забезпечує суб'єктам ексклюзиву та їхнім представникам, насамперед крайнім бенефіціарам, у коротко-, середньо-, довгостроковому часовому періоді більший прибуток завдяки збільшенню доходу, або зменшенню витрат на доступ до ресурсів, інформації, а також трансакційних та екологічних видатків майбутніх періодів. Наголосимо, що для суб'єктів ексклюзивного регулювання отримання прибутку домінує і, отже, нівелює суспільні інтереси в досягненні таких базисних цілей і завдань розвитку системи вищого рівня ієрархії – соціально-економічної макросистеми України, як добробут і економічна безпека громадян, навколишнього середовища, держави, а також раціонально доцільні темпи економічного зростання.

Унаслідок цього змінюються, аж до деформації, відносини власності, зростає дивергенція колективних економічних суб'єктів, послаблюється взаємозв'язок громадянина з державою і територіальними громадами. До головних причин уповільнення економічного розвитку та занепаду держав Д. Аджемоглу та Дж. Робінсон відносять неврахування політико-владними елітами історичної специфіки, досвіду розвитку окремих країн та їхній особистий опортунізм⁴³. Саме надмірний опортунізм еліт слаборозвинених чи трансформаційних економік стимулює деформації не лише через нерівномірний розподіл ресурсів і доступ до благ, а й через створення

⁴³ Acemoglu D., Robinson J. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. Crown, 2012. 529 p., c. 75

інституційних “пасток” для економічної безпеки розвитку. У нашій країні такий опортунізм знаходить втілення у феномені ексклюзивного втручання в управління соціально-економічною макросистемою держави та обумовлених цим дисфункцій управління на всіх рівнях системної ієрархії. О. Сухарев, на противагу концепції «інституціональної пастки» як мікроаналітичної за сутністю, пропонує концепцію “економічної дисфункції”, яка відповідає системному погляду на проблему динаміки виникнення і стійкого існування правил (інститутів) різної ефективності⁴⁴. У контексті предмета нашого дослідження набуває особливої важливості запропоноване О. Сухаревим поняття “дисфункція інституту економічної політики”, яка виникає чи посилюється внаслідок негативних змін таких основних параметрів інституту, як мета існування, області докладання зусиль, функціональне наповнення, часовий період до зміни, витрати функціонування, ступінь відторгнення чи сприйняття запроваджуваної норми (функції), стійкість до мутації (міра стійкості системи/інституту до перетворення в будь-яку іншу форму)⁴⁵.

Не зупиняючись детально на всій сукупності причин дисфункцій інституту економічної політики в Україні, акцентуємо увагу на важливості теоретичного базису його побудови. Зазначимо, що співгосподарювання як прояв економічної діяльності громадян передбачає такі обов’язкові соціальні аспекти: забезпечення безпеки суспільної групи (захист публічної власності, фізичне відтворення та захист життя громадян від зовнішніх посягань); розподіл суспільних ролей щодо управління власністю і забезпечення безпеки, а також відтворення і збереження сформованих інститутів у часі, їхній розвиток та модернізацію. Для того, щоб громадяни здійснювали життєдіяльність, сплачували податки, брали активну участь у формуванні та функціонуванні інституту економічної політики, вони мають відчувати себе вигодоодержувачами діяльності держави та усвідомлювати як механізми захисту їхніх прав та інтересів, так і покладені на них обов’язки.

В умовах посилення впливу глобального середовища на виникнення дисфункцій управління та обумовлених ними втратою цілісності системи та макроструктурною дивергенцією доцільно повернутися до теоретичних положень економічного націоналізму Ф. Ліста, який визначав основним завданням управління національною економікою формування державної політики, спроможної забезпечити національне піднесення на основі опису, систематизації, порівняння та узагальнення конкретно історичних форм розвитку окремих країн, а чинниками конкурентних переваг – абсолютизацію національних особливостей, безумовну пріоритетність суспільних і національних інтересів⁴⁶.

⁴⁴ Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. РАН, ин-т экон. М.: ЗАО “Издательство “Экономика”. 2007. с.232; 234-235.

⁴⁵ Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. РАН, ин-т экон. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”. 2007. с. 253; 229

⁴⁶ Лист Ф. Национальная система политической экономики; пер. с нем. К.Трубникова; сост. и предисл. В. Фадеева. М.: Европа. 2005. – 384 с., с. 234-238

Формування метасистемних характеристик глобальної економіки спрямоване на уніфікацію систем цінностей окремих етносів, народів і створення нової системи цінностей – переважно встановлення соціальних стандартів та ідеології споживання або експлуатацію людського капіталу через досягнення декларативних цілей, за якими прихована реальна мета – експлуатація людини без належного економічного відшкодування витрачених нею зусиль і ресурсів. Наголосимо, що економічний націоналізм передбачає формування майбутнього культурного та соціального капіталу – базису системи економічного розвитку. Основу такої системи формує людина як представник певної нації із сформованою тяглістю традицій та інституцій, які забезпечують раціональну життєдіяльність і самовідтворення в певних просторово-кліматичних, історичних, економічних і політичних координатах. Політика економічного націоналізму, наголошуючи на домінуванні пріоритетності інтересів нації (суспільної групи) над особистісними із забезпеченням мінімізації трансакційних витрат на побудову та функціонування суспільної макросистеми, знаходиться в антагоністичній суперечності з досліджуваним ексклюзивним втручанням (регулюванням) в управління соціально-економічними процесами.

У глобальному середовищі для збільшення обсягів виробництва й темпів економічного зростання транснаціональні корпорації ініціюють і стимулюють заміну духовної основи розвитку та культурної ідентичності народів популяризацією гедоністичного способу життя, уніфікованого на глобальному рівні, що зменшує трансакційні витрати їхнього господарювання. Споживацтво, стимулюючи егоцентризм у суспільних взаємовідносинах, деградацію та деструкцію суспільних зв'язків, обумовлює прогресуючу структурну дивергенцію економіки на усіх рівнях системної ієрархії. Обмеженість ресурсів розвитку в поєднанні з лавиноподібною і некерованою інтенсифікацією споживання потенційно сприяє глобальній економічній та екологічній катастрофі. Отже, збалансованість розвитку глобальної економіки на сучасному етапі можлива лише за умови синхронізованого розвитку національних держав з єдиним інституціональним базисом, системою цінностей, цілями, культурою безпеки розвитку й пріоритетністю самовідтворення націй.

Натомість, у теперішній час у нашій країні спостерігається макроструктурна дивергенція, під якою розуміємо розходження, рух у різних напрямках, руйнування взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами макросистеми, трансформування наявних зв'язків ланцюга «інститути держави-бізнес-людина» в екстрактивні або, у контексті предмета нашого дослідження, – ексклюзивні політико-економічні інститути. Унаслідок розгортання та безпосередньої чи опосередкованої інституалізації процесу ексклюзивного управління, відбувається стратифікація громадян за доходами, обсягом і рівнем легітимності власності, а також формування і закріплення інституту “розмитої власності”, виникнення і поширення імпліцитних зв'язків між елементами

соціально-економічної макросистеми держави та породжувані цим дисфункціональність управління нею, руйнування її цілісності та посилення загроз національній, зокрема економічній, безпеці держави. Важливо враховувати, що в нашій країні об'єктами, а в деяких випадках і суб'єктами дивергенції є: регіони, міста, сільські поселення, територіальні громади, галузі, сектори, економічні агенти, сфери економіки та суспільства, а також первинний елемент соціуму (людина, домашнє господарство). Відповідно, до суб'єктів дивергенції відносимо державні органи управління, економічних агентів, окремих громадян, представників громадянського суспільства, а також політико-владні групи, саме які й здійснюють ексклюзивне втручання в систему управління державою.

Подолання загроз цілісності макросистеми, зокрема дивергенції її структури, без врахування соціально-гуманітарних імперативів розвитку⁴⁷, які впливають на побудову національного базису держави, неможливе. Економічний націоналізм передбачає розвиток націонал-опортунізму, під яким розуміють здатність і готовність окремих осіб-представників народу заради суспільних інтересів відмовлятися від особистісних, визначаючи пріоритетом збереження і самовідтворення нації в конкретній історико-економічній ситуації. В умовах загострення глобальних викликів, серед яких пандемія COVID-19, вважаємо, що раціональним базисом національної ідеї є ідеологія економічного націоналізму, поєданого з духовним розвитком народу.

Одним з явищ домінування особистісних інтересів над інтересами соціуму є ексклюзивне регулювання, або, в широкому тлумаченні, управління економічними процесами, включно з підприємницькою діяльністю в регіонах України. Дослідження впливу ексклюзивного регулювання на підприємництво передбачає насамперед аналіз об'єктивних передумов, домінантних чинників виникнення, трансформації і поширення ексклюзивності, обґрунтування вибору параметрів та методів аналізу (рис. 3.1).

Сукупність суб'єктів ексклюзивного регулювання об'єднує як вітчизняних суб'єктів економічної, політичної діяльності, так і суб'єктів інших країн, орієнтованих на головну мету функціонування – першочергове задоволення власних економічних інтересів у безпосередній чи прихованій (для суб'єктів політичної діяльності) формах.

В основу вибору параметрів і методів аналізу потрібно покласти системні характеристики самого явища ексклюзивності регулювання соціально-економічного розвитку, визначеного нами^{48,49,50,51} як процес виняткового

⁴⁷ Дацко О.І. Гуманітарні імперативи зміцнення економічної безпеки України. Львів: "Ліга Прес". 2015. 672 с.

⁴⁸ Мокій А.І., Бублей Г.А., Полякова Ю.В. Ексклюзивні чинники структурної дивергенції економіки / "Dilemmas and perspectives in international relations", Lviv - Olsztyn, 25.04.2020 р.

⁴⁹ Бублей Г.А., Мокій А.І. Шульц С.Л. Сутнісні характеристики ексклюзивного регулювання регіонального розвитку: міждисциплінарні аспекти обґрунтування. *Економіко-управлінські аспекти трансформації та інноваційного розвитку галузевих і регіональних суспільних систем в сучасних умовах* / II Всеукраїнська науково-практична інтернет-конференція, Івано-Франківськ, 28-29 квітня 2020 р.

(вибіркового) впливу регуляторних (управлінських) дій окремих суб'єктів чи груп суб'єктів економічної, політичної діяльності на державні інститути, що призводять до дисфункції управління державою на різних рівнях системної ієрархії.

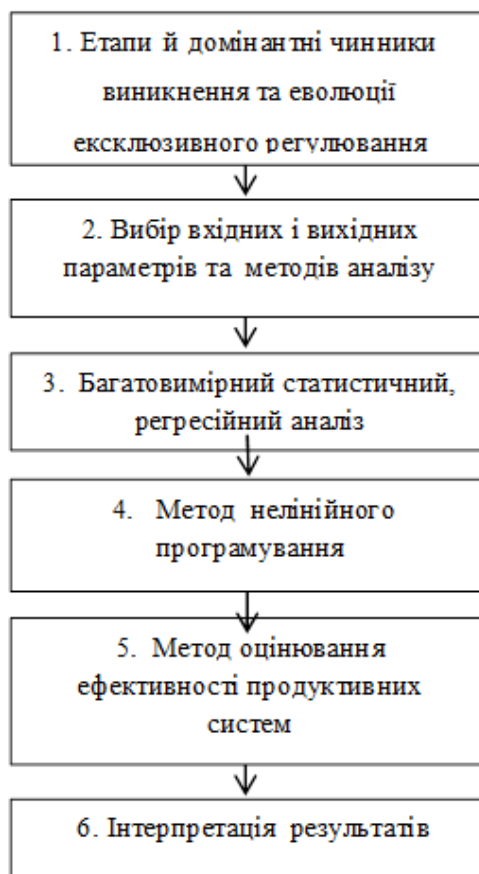


Рис. 3.1. Логічна послідовність дослідження зв'язку ексклюзивного регулювання та підприємницької діяльності в регіонах України

Джерело: розробка автора.

До суб'єктів політичної діяльності належать і представники органів державного управління різних рівнів ієрархії з неодмінним домінуванням власних економічних інтересів та інтересів крайніх бенефіціарів, яких вони представляють в органах влади, політичних партіях, організаціях, асоціаціях тощо. Унаслідок цього виникає згадувана вище «дисфункція економічної політики» (за О. Сухарєвим), яка змінює мету існування, область прикладення зусиль, функціональне наповнення, витрати на забезпечення діяльності, стійкість інституту до мутації під зовнішньо системним впливом. Важливість

⁵⁰ Мокій А.І., Бублей Г.А., Полякова Ю.В. Ексклюзивність реалізації експортної стратегії як чинник макросистемної дивергенції України. «Проблеми та перспективи забезпечення стійкості фінансової системи України: зовнішні та внутрішні аспекти». ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України» Міжнародна наукова конференція, м. Київ, 12 травня 2020 р.

⁵¹ Мокій А.І., Бублей Г.А., Полякова Ю.В. Ексклюзивні чинники структурної дивергенції в Україні / «Сталий розвиток в управлінні та фінансах: наука – бізнес – самоврядування в умовах Covid-19», Хожув - Київ, 17.06.20р.

протидії такому феномену української дійсності та обумовлених ним корупцією і тінізацією економіки підкреслена у Звіті про імплементацію Угоди про асоціацію ЄС з Україною та в резолюції Європейського парламенту від 17 листопада 2020 року щодо гострих системних проблем реформування управління державою^{52,53}. Відповідно, першим етапом дослідження (рис.3.1) є виявлення основних чинників і передумов виникнення та еволюції цього феномена в процесі становлення і розвитку української економіки (рис.3.2).

На цьому етапі дослідження припустимо, що саме явище ексклюзивного регулювання має не лише економічні, правові, політичні, інформаційні підстави, але й не менше важливі морально-етичні підстави його виникнення і поширення. У цьому аспекті звернімо увагу на твердження В. Голубничого, наведене в неопублікованій праці «Мораль ваша і мораль наша: «Оскільки «проекція в майбутнє рівною лінією виходить з минулого», то «мораль, будучи продуктом суспільних відносин,... цілком залежна від цих закономірностей і розвивається в той бік, у який розвиваються ці закономірності»⁵⁴. Щобільше, у нашому випадку саме ексклюзивне регулювання та передумови його виникнення створюють підстави для деформації морально-етичних принципів суспільної поведінки і, відповідно, поширення корупції, тіньового господарювання.

На нашу думку, першопричиною і базисною передумовою ексклюзивності і пов'язаних з нею процесів став несправедливий розподіл національного багатства після відновлення Української Держави. У процесі приватизації (рис. 3.2), здійснюваної минулою, а пізніше перехідною політико-владними «елітами» в умовах нерівності доступу до інформації, фінансових та управлінських ресурсів, застосовувалися й виняткові, позасистемні регуляторні втручання в «малу» та «велику» приватизацію. Через це, а також через недосконалість економічних інститутів, відсутність досвіду їх ефективного функціонування виникла інституційна нестабільність приватизації, її хаотичний і несправедливий характер.

Як наслідок, відбулася концентрація перерозподіленого національного багатства в обмеженого кола власників, які на початок приватизації володіли відносно значними фінансовими, організаційно-управлінськими, інформаційними ресурсами. Певною мірою цьому сприяла відсутність єдиного морально-етичного базису справедливого перерозподілу національного багатства, роль якого в пострадянських країнах Балтії та постсоціалістичних країнах Європи відіграла церква.

⁵² European Parliament 2019-2024 Plenary sitting A9-0219/2020 17.11.2020 Report on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)) Committee on Foreign Affairs Rapporteur: Michael Gahler. 42p.

⁵³ European Parliament 2019-2024 texts adopted Provisional edition P9_TA-PROV(2021)0050 EU Association Agreement with Ukraine European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)).- 32 p.

⁵⁴ Клішова О., Супрун Н.. Політична економія суспільного прогресу.- У 2-х томах. За ред. доктора економічних наук Н. Супрун.- Т.1. Теорія розвитку економічних систем. Інститут економіки та прогнозування НАН України. К.: НВП "Наукова думка". 2017. 350 с., С. 45



Рис. 3.2. «Петля» ексклюзивності управління економікою України
Джерело: розробка автора.

У результаті, за оцінками експертів Transparency International Україна, майже 7,8 млн громадян не взяли участь у приватизації, 5,2 млн не отримали сертифікати, 2,5 млн не використали їх⁵⁵. Тобто більше третини загального числа осіб не прийняли участь у приватизації, значна частина учасників продали сертифікати за ціною, невідповідною реальній вартості. Отримана власність набула імперативних ознак суспільно-нелегітимної власності, що стало закономірною передумовою її постійного перерозподілу (рис. 3.2).

У цей же період, починаючи з 1998 року, відбувається інституціоналізація і закріплення прав власності на приватизовану суспільно-нелегітимну власність, її монополізація і водночас формування «розмитої» власності (за Ю. Кіндзерським) яка розглядається як «...невизначеність і розмитість прав суб'єктів, непрозорість в ухваленні державних рішень, «ручне» керування державними ресурсами, зокрема «бюджетом, недостатню економічну обґрунтованість претензій, з одного боку, держави на частину доходів суб'єктів, оплачуваних у вигляді податків, з іншого, – суб'єктів на отримання державних ресурсів»⁵⁶.

Певною мірою Ю. Кіндзерський розвиває твердження російського науковця Р. Капелюшнікова щодо «...спотвореної мотивації економічних агентів і неефективного розміщення ними ресурсів» як першопричини нелегітимності власності, її «розмитості» та нестабільності прав на неї⁵⁷. Утім, поділяючи це і попереднє твердження, у контексті предмета нашого дослідження зазначимо,

⁵⁵ Незалежність чи корупція хто кого? Спецпроект Transparency International Україна. - 27 серпня 2021 року.

⁵⁶ Кіндзерський Ю., Проблеми розбудови інституту власності у світлі модернізації економіки *Вісник КНТЕУ*. №4. 2010. с. 15-31., С. 18

⁵⁷ Капелюшников Р.И. Собственность без легитимности?: Препринт WP3/2008/03/ Р.И. Капелюшников. М.: ГУ ВШЭ. 2008. 40 с., С. 7-8

що ми розглядаємо «розмитість» власності не лише як «непрозорість і розмитість прав», а більшою мірою як імпліцитність цих прав, яка власне і породжена нелегітимністю їх набуття. Цим обумовлене передання прав власності агентам-посередникам у зонах офшорної юрисдикції, членам родин публічних осіб у разі декларування майна, створення мережі взаємопов'язаних власників, експорт капіталів в інституціонально стабільні економіки розвинених країн. Водночас уряди країн-реципієнтів капіталу не протидіяли, а навіть більше – сприяли імпорту капіталу в період його первинного нагромадження внаслідок перерозподілу в приватизаційний і післяприватизаційний періоди 1992-1994, 1998-2013 рр.

Ю. Кіндзерський наводить тезу С. Барсукової⁵⁸ про тіньову політику влади – політичну діяльність, спрямовану на формування економічної нерівності як інструмента реалізації інтересів окремих економічних агентів, що суперечать офіційно задекларованим цілям розвитку суспільства загалом. Подібне розуміння тіньової політики збігається з нашим тлумаченням ексклюзивного регулювання, проте наголосимо, що цілі ексклюзивного регулювання не завжди орієнтовані на досягнення альтернативних чи антагоністичних для розвитку суспільства цілей, а можуть і збігатися з ними. Крім того, Ю. Кіндзерський вважає режим розмитої власності фундаментом тіньової політики⁵⁹, але, на нашу думку, саме нелегітимна власність, її інституалізація стали базисом ексклюзивного втручання в державне управління та, своєю чергою, його інституалізації (див. рис. 3.2), імперативного (закономірного) поширення тіньового господарювання і взаємообумовлених ним корупційних явищ. Закономірно, якщо права власності суспільно нелегітимні, їх слід реалізувати поза офіційною діяльністю (в «тіні») з, відповідно, позазаконною підтримкою ексклюзивних політико-владних інститутів, які функціонують на засадах імпліцитних корупційних зв'язків. Наголосимо, що інституалізація ексклюзивного регулювання через прийняття потенційно корупціогенних законодавчих і нормативно-розпорядчих актів, встановлення прихованих міжособистісних відносин представників органів влади, політичних партій, бізнесу, громадських організацій дозволяє стверджувати про формування системних характеристик ексклюзивного втручання. Йдеться про макросистему ексклюзивного управління державою, антагоністичну або альтернативну в окремих формах і проявах до системи управління державою. Саме ці процеси стали домінантними чинниками структурної дивергенції соціально-економічної макросистеми держави.

Достатньо складно здійснити періодизацію етапів цих процесів, тому в наведеній схемі встановлені лише роки початку процесу, який продовжується і сьогодні. Причому ці дати визначені опосередковано, для прикладу: 1998 р. –

⁵⁸ Барсукова С.Ю. Теневая экономика и теневая политика: механизм сращивания: Препринт WP4/2006/01/ С.Ю. Барсукова. М.: ГУ ВШЕ, 2006. 48с., С. 6

⁵⁹ Кіндзерський Ю., Проблеми розбудови інституту власності у світлі модернізації економіки *Вісник КНТЕУ*. №4. 2010. с. 15-31., С. 20

це ідентифікація поширення корупції, коли Україна вперше зайняла 69-у позицію з 85-и країн (2,8 бала з 10 можливих) за індексом сприйняття корупції⁶⁰, відбулося звільнення прем'єр-міністра П. Лазаренка. Ще складніше визначити час завершення процесів, які поширюються і тепер, особливо тінізація і корупція. Продовжується й інституціоналізація ексклюзивного втручання через прийняття відповідних законодавчих актів і нормативно-розпорядних документів, стратегічних програм розвитку тощо.

У теоретичному плані можна стверджувати, що в Україні сформувалася альтернативна до неокласичної економічної теорії модель нормативного перерозподілу власності. Е. Фуруботн і Р. Ріхтер зазначають, що «...в неокласиці розглядається особливий тип суб'єктів, в якому передання права власності із застосуванням фізичної сили чи інших видів примусу виключена». Ця умова означає, *inter alia*, що формування груп тиску неможливе. Іншими словами, коаліції, метою яких є покращення добробуту своїх членів завдяки іншим суб'єктам системи шляхом використання, наприклад, державної влади, не розглядаються»⁶¹.

Неважко побачити, що рейдерські захоплення власності, використання судової гілки влади, дистанції держави в цій сфері слугують передумовою та імпульсом до перерозподілу власності, який можна вважати однією з домінантних цілей ексклюзивного регулювання економіки.

Викладене узгоджується з піонерним і ґрунтовним дослідженням віцепрезидента Highgate Ltd, асоційованого співробітника програми «Росія і Євразія» Королівського інституту міжнародних досліджень Chatham House (Велика Британія) Дж. Лофа «Українська система кланового капіталізму. Проблема демонтажу «системи» («Ukraine's system of crony capitalism. The challenge of dismantling «systema»)⁶². Вкажемо й на інші значення англійського терміна «crony capytalism» – кумівський, товариський, побратимський капіталізм, що, зрештою, не так і важливо. Важливішим є детальний аналіз Дж. Лофа, як зовнішнього спостерігача, із визначенням об'єкта дослідження як *системи* (зазначимо, що це збігається з висловленим нами вище припущенням про набуття процесами ексклюзивного регулювання системних характеристик), виокремленням чотирьох «стовпів» системи, окресленням її структури і проявів у секторально-просторовому вимірі. Автор відносить до чотирьох «стовпів» (pillars), які забезпечують стабільність *системи* кланового капіталізму⁶³:

- 1) глибоке проникнення в процеси прийняття державних рішень через високопосадовців, які віддають переваги інтересам великого бізнесу та отримують вигоду з цих зв'язків;

⁶⁰ Незалежність чи корупція хто кого? Спецпроект Transparency International Україна.- 27 серпня 2021 року.

⁶¹ Барсукова С.Ю. Теневая экономика и теневая политика: механизм сращивания: Препринт WP4/2006/01/ С.Ю. Барсукова. М.: ГУ ВШЕ. 2006. 48с., С. 7

⁶² Lough J. Ukraines system of crony capitalism. The challenge of dismantling “systema” *Research Paper. Russia and Eurasia Programme.* – Chatham House? July 2021. 42 p.

⁶³ Там само С. 9

- 2) вплив на законодавчий процес, зокрема через оплачувану підтримку депутатів, які або мають безпосередні бізнес-інтереси, або опосередковано отримують вигоду від підтримання бізнес-інтересів інших осіб;
- 3) вплив на судові і правоохоронні органи шляхом призначення лояльних осіб, а також використання хабарництва та інших стимулів для захисту інтересів *системи*;
- 4) контроль над медіа через володіння основними ЗМІ, які забезпечують платформу для обраних політиків для розвитку своєї кар'єри й для великого бізнесу, щоб формувати суспільну думку на користь *системи*, зокрема, нападаючи на тих, хто стоїть на її шляху.

Указуючи на поширеність моделі кланового капіталізму в країнах-членах ЄС (Італія, Греція, Болгарія, Хорватія, Румунія) та виокремлюючи їхні загальні риси (висока концентрація капіталу в незначній кількості політично пов'язаних власників бізнесу в середовищах, які характеризуються інститутами використання державних ресурсів в інтересах небагатьох, низьким рівнем прозорості, обмеженою підзвітністю і слабким верховенством права) та наслідки (руйнування демократичного управління, спотворення економіки, стимулювання злочинності і корупційної практики через вплив ділових інтересів домінуючої групи на державну політику), Дж. Лоф відзначає українську особливість структурної побудови *системи* – глибину її проникнення і тиражування в національних і регіональних процесах прийняття рішень і в бюрократії, яка здійснює ці рішення⁶⁴.

Наголосимо, це відбувається на всіх рівнях ієрархії управління, що й підтверджує автор у подальшому аналізі структури *системи*. Критично оцінюючи погляди на односторонність процесу проникнення основних фінансово-промислових груп України в парламент і органи влади, щоб поставити свої інтересами над інтересами країни, як «захоплення держави» чи «захоплення регулювання», Дж. Лоф стверджує про симбіотичні відносини між великим бізнесом і політиками та чиновниками, в яких кожен зацікавлений в іншому для підтримки системи, яка розподіляє ресурси в їхніх інтересах⁶⁵.

Розвиваючи цю тезу, наголосимо на важливості розглядати симбіоз в його видах – мутуалізм (співжиття організмів із взаємною користю, тобто облігатний, або обов'язковий симбіоз), паразитизм, коли один вид (паразит) використовує інший як середовище мешкання та джерело живлення, покладаючи на останнього регулювання відносин із зовнішнім середовищем.

Нам видається, що у відносинах «бізнес – влада» йдеться саме про мутуалізм, але в контексті предмета нашого дослідження більш важливим є визначення сторін у паразитизмі як формі симбіозу, якщо розглядати громадян України однією зі сторін симбіотичних відносин з владою і бізнесом. Очевидно,

⁶⁴ Lough J. Ukraines system of crony capitalism. The challenge of dismantling “systema” *Research Paper. Russia and Eurasia Programme. – Chatham House?* July 2021. С. 12

⁶⁵ Там само. С. 4-5

що віднести населення до першої зі сторін цих відносин неможливо, як, зрештою, і бізнес, але лише в тому разі, якщо він не інтегрований в *систему* (за Дж. Лофом), або в систему ексклюзивного управління у нашому розумінні. Детальний теоретичний аналіз праці Дж. Лофа виходить за межі предмета нашого дослідження, хоча може стати підставою для формулювання наукової гіпотези або її частини.

Так, можна повністю погодитись із твердженням, що «...згубне злиття інтересів бізнесу і класу «послуг» (точніше, політико-владних «еліт») створює *систему* (або поки що лише формує системні характеристики альтернативної і, в певному сенсі, антагоністичної до соціально-економічної системи держави *системи*) ... В той час, коли його наслідки відображаються в поганих економічних показниках України протягом більшої частини періоду з часу отримання незалежності і в її тривожно високому ступені нерівності, більша частина структури системи непрозора і живе в тіні»⁶⁶.

Отже, розглядаючи гіпотезу як науково обґрунтоване припущення, основне призначення якого допомогти пояснити явища, не пояснювані наявною теорією, сформулюємо наукову гіпотезу щодо зв'язку (впливу) ексклюзивного регулювання та підприємництва в регіональному вимірі. Першим етапом обґрунтування гіпотези (за С. Мочерним і В. Скотним) є «...припущення, необхідне для з'ясування економічної сутності нових явищ через нестачу фактів для цього або їх відсутність»⁶⁷. Цитоване повністю відповідає предмету нашого дослідження – феномену ексклюзивного регулювання соціально-економічного розвитку. З другого боку, для формулювання гіпотези або допоміжної її компоненти, використаємо окреслений А. Гальчинським метод міжсистемних трансформацій, які «...виглядають як зміни, що відбуваються не за логікою: порядок – криза – порядок, а за складнішою логікою: порядок – біфуркація і хаос – новий порядок. Нове виникає з біфуркації і хаосу – із перехідного системно не визначеного стану»⁶⁸. Подібний методологічний підхід розроблений і застосований нами для дослідження міжсистемних взаємозв'язків у динамічному вимірі між розвитком будівельного сектору і станом довкілля⁶⁹. У цьому контексті ексклюзивне регулювання може розглядатися як підстава для біфуркації і хаосу, наслідком якого є макроструктурна дивергенція соціально-економічної системи України.

Звідси сформулюємо базове припущення допоміжної компоненти наукової гіпотези, як просторову деформацію під впливом ексклюзивного

⁶⁶ Lough J. Ukraines system of crony capitalism. The challenge of dismantling “systema” *Research Paper. Russia and Eurasia Programme*. – Chatham House? July 2021. С. 5

⁶⁷ Економічна енциклопедія. У трьох томах Т.1/Редкол... С.В. Мочерний (відпов.ред.) та ін. К.: Видавничий центр «Академія». 2000. 864 с., С. 364

⁶⁸ Гальчинський А.С. Економічна методологія. Логіка оновлення. Курс лекцій. К.: «АДЕФ – Україна». 2010. 572с., С. 121-123

⁶⁹ Mokiý A. et al. (2020). Dynamic Characteristics of the Interconnections Urging the Construction Enterprises Development and Regions Economic. *GrowthTEM Journal*, 9(4),1550-1561.

регулювання ресурсного потенціалу підприємництва регіонів України та його використання.

Як ми вже зазначали, до сутнісних характеристик процесу ексклюзивного регулювання належать антагоністичність цілей суб'єктів і стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, негативні наслідки ексклюзивного втручання, імпліцитність взаємозв'язків між суб'єктами та об'єктами ексклюзивних впливів, а також соціально-економічними наслідками їх дії. Врахування цих характеристик покладено в основу наступного етапу дослідження – вибору вхідних і вихідних параметрів та методів аналізу.

Як «вхідні» показники використані дані про: обсяги капітальних інвестицій (x_1), обсяги прямих іноземних інвестицій (x_2), витрати на інноваційну діяльність (x_3), середньомісячну номінальну заробітну плату працівників сільського господарства (x_4), середньомісячну номінальну зарплату працівників промисловості (x_5), чисельність економічно активного населення (x_6), чисельність зайнятих у промисловості (x_7) (Додаток А, табл. А.1.).

Підставами вибору вхідних параметрів для аналізу стали теоретичні положення щодо економічного зростання, існуюча секторально-просторова структура регіональних економічних систем, тобто ресурсний потенціал підприємництва, а також оціночні судження щодо раціонально доцільного його використання.

До «вихідних» параметрів віднесені: середньомісячна номінальна зарплата (y_1), власні доходи загального фонду місцевих бюджетів (y_2), обсяги ВРП в розрахунку на одну особу (y_3), частка збиткових підприємств (y_4), поточні податки на доходи, майно та інші оплачені поточні трансферти (y_5), фінансові результати підприємств до оподаткування (y_6), обсяги реалізованої продукції в розрахунку на одну особу (y_7), обсяги експорту в розрахунку на одного зайнятого (y_8), внески на соціальне страхування в розрахунку на одного працівника (y_9), міграційний приріст населення в регіонах (y_{10}) (Додаток А, табл. А.2).

Як бачимо, йдеться про важливі аспекти результатів використання підприємницького потенціалу, хоча це не виключає розширення множини як вхідних, так і вихідних параметрів. Зазначимо, що окремі вихідні параметри (y_9, y_{10}) обрані для виявлення зв'язку ексклюзивного регулювання з показниками соціально-економічного розвитку регіонів. Водночас для вибору параметрів врахована можливість отримання необхідної статистичної інформації в наявній системі статистичного обліку.

Початковим етапом дослідження взаємозв'язку між ексклюзивним регулюванням і підприємницькою діяльністю в регіонах є застосування багатовимірного статистичного аналізу для групування регіонів за підприємницьким потенціалом і результатами його використання (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Групування регіонів за підприємницьким потенціалом та результатами
його використання**

Назва області	Група	Евклідова відстань від центру групи
Запорізька	1	0
Харківська	2	63357,4
м. Київ		63357,4
Дніпропетровська	3	29545,3
Донецька		29274,22
Київська		15033,46
Львівська		48023,93
Сумська		16917,4
Вінницька		46511,47
Житомирська		12916,28
Івано-Франківська		7941,71
Кіровоградська.		5765,08
Миколаївська.		18835,83
Одеська.		14303,16
Полтавська		31359,48
Тернопільська		13465,95
Черкаська		14580,96
Чернігівська		16329,49
Волинська		12685,21
Закарпатська		4023,8
Луганська		9151,37
Рівненська		7568,02
Херсонська		4235,37
Хмельницька		6622,77
Чернівецька		5575,38

Джерело: розраховано автором.

Отримано п'ять груп регіонів, 1-у, 2-у і 3-у з яких можна віднести до промислових регіонів, 4-у і 5-у – до агропромислових, хоча зазначимо, що критерієм групування є саме потенціал підприємництва та його використання. Для предмета нашого дослідження важлива диференціація регіонів у групах за критерієм групування «евклідова відстань до центру групи». Особливо яскраво це спостерігається для регіонів 4-ї та 5-ї груп, що опосередковано відображає просторову компоненту макроструктурної дивергенції як вірогідного наслідку ексклюзивного регулювання на різних рівнях ієрархії управління державою. Наступним етапом є регресійний аналіз, за допомогою якого встановлюється щільність зв'язку (або вплив відповідних незалежних змінних на залежні) між основними вхідними й вихідними параметрами підприємницької діяльності в регіоні (табл. 3.2).

Наведені в таблиці рівняння множинної регресії поділені на групи факторних залежностей і групи рівнянь, які частково відображають прихований (імпліцитний) вплив ексклюзивного регулювання на підприємницьку діяльність у регіонах України.

Таблиця 3.2

**Моделювання взаємозв'язку підприємницької діяльності та
ексклюзивного регулювання в регіонах України**

Об'єкт моделювання/ Показники	Регресійні рівняння	Статистична значущість	Нелінійне програмування	Статистична значущість
Галуzeвий вимір	$Y_1=2,8+0,76x_1+0,32x_2-0,12x_4+0,35x_5-0,44x_6$	R= 0,94; R ² = 0,86; F(5,19)=29,928; p=0,0	–	–
Факторний (ресурсний) вимір	$Y_2=-2,77+0,48x_1+0,49x_6$	R= 0,96; R ² = 0,92; F(2,22)=138,57; p=0,0	–	–
	$Y_6=-1,8+0,76x_1$	R= 0,77; R ² = 0,57 F(1,23)=32,538 p=0,01	–	–
	$Y_7=2,08+0,56x_1+0,34x_3$	R= 0,83; R ² = 0,66 F(2,22)=24,311 p=0,0	–	–
	$Y_3=2,84+0,99x_1-0,23x_7$	R=0,86; R ² =0,71; F(2,22)=30,381; p=0,0	–	–
Факторний (ресурсний) вимір Імпліцитні зв'язки	$Y_4=1,80-0,29x_4+0,81x_6-0,54x_7$	R= 0,48; R ² = 0,13 F(3,21)=2,1424 p=0,01	–	–
	$Y_5=2,01-0,11x_4+0,48x_6+0,34x_1+0,10x_3$	R= 0,97; R ² = 0,94; F(5,19)=70,247 p=0,0	–	–
	$Y_8=-12,41+0,35x_3+0,67x_5$	R= 0,88; R ² = 0,76; F(2,22)=38,051 p=0,0	$Y_8=\text{Lowess}(x_1)$	R=0,83; R ² =0,69
Імпліцитні зв'язки	$Y_8=-12,41+0,35x_3+0,67x_5$ $Y_9=-2,94+0,55x_1+0,77x_6-0,73x_7$	R= 0,88; R ² = 0,76; F(2,22)=38,051 p=0,0 R= 0,84; R ² = 0,61 F(3,21)=16,661 p	$Y_8 = \frac{3,5}{1 + e^{1,5-6,4x_2}}$	R=0,82; R ² =0,68
			$Y_8 = 3,4e^{\frac{-(x_3-2,7)^2}{2 \cdot 1,4^2}}$	R=0,67; R ² =0,46
			$Y_8 = -3,1 + 1,8x_4 - 3,6x_4^2 + 3,2x_4^3 - 1,1x_4^4$	R=0,44; R ² =0,19
			$Y_8 = \frac{1}{4,8 - 7,6 \ln(x_5) + 2,8 \ln(x_5)^3}$	R=0,90; R ² =0,81
			$Y_8 = -5,5 + 2,4x_6^2 - 2,8x_6^3 + 1,05x_6^4$	R=0,76; R ² =0,57
			$Y_8 = 1,1 + 7,7 \cos(3,05x_7 + 2,3)$	R=0,61; R ² =0,38
			$Y_9 = \frac{-1,6 + 5,6x_1}{1 + 5,1x_1 - 1,9x_1^2}$	R=0,94; R ² =0,89
	$Y_9=-2,94+0,55x_1+0,77x_6-0,73x_7$	R= 0,84; R ² = 0,61 F(3,21)=16,661 p	$Y_9 = \text{Lowess } x_2$	R=0,95; R ² =0,90
			$Y_9 = 1,2 + 3,4x_3 - 7,9x_3^2 - 7,8x_3^3 + 5,7x_3^4 - 9,7x_3^5$	R=0,90; R ² =0,81
			$Y_9 = \frac{1,5 - 1,7x_4}{1 - 1,9x_4 + 9,5x_4^2}$	R=0,88; R ² =0,76
			$Y_9 = 7,0 - 3,5x_5 + 6,4x_5^2 - 5,1x_5^3 + 1,5x_5^4$	R=0,91; R ² =0,84
			$Y_9 = \frac{2,7 - 1,9x_6}{1 - 1,9x_6 + 3,4x_6^2}$	R=0,92; R ² =0,85
			$Y_9 = \frac{1}{1,7 - 5,6 \ln(x_7) + 8,4 \ln(x_7)^3}$	R=0,69; R ² =0,49
	$Y_{10}=-42,36+0,57x_1$	R= 0,57; R ² = 0,30; F(1,23)=11,118 p=0,0	$Y_{10} = 6,9 + 1,1 \cos(1,1x_1 + 1,5)$	R=0,73; R ² =0,54
	$Y_{10}=-42,36+0,57x_1$	R= 0,57; R ² = 0,30; F(1,23)=11,118 p=0,0	$Y_{10}=\text{Lowess}(x_2)$	R=0,69; R ² =0,48
			$Y_{10} = -2,7 + 2,1x_3 - 3,1x_3^2 + 1,9x_3^3 - 3,2x_3^4$	R=0,49; R ² =0,25
			$Y_{10} = -1,9 \cos(x_4 - 4,6) - 4,8 \cos(2x_4 - 4,6) - 1,7 \cos(3x_4 - 4,6)$	R=0,52; R ² =0,27
			$Y_{10} = -6,69 + 2,1x_5 - 2,2x_5^2 + 7,0x_5^3$	R=0,48; R ² =0,23
			$Y_{10} = \frac{-1,4 * 5,0 + 2,3x_6^{8,9}}{5,0 + x_6^{8,9}}$	R=0,46; R ² =0,21
			$Y_{10} = 6,2 + 1,0 \cos(4,8x_7 + 3,6)$	R=0,73; R ² =0,66

Отримані результати, за деякими винятками, загалом відповідають теоретичним положенням. Наприклад, на середньомісячну номінальну заробітну плату прямо пропорційно впливають обсяги капітальних інвестицій (коефіцієнт регресії 0,77), обсяги прямих зарубіжних інвестицій (0,32), середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості (0,3). Обернено пропорційний вплив середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільського господарства (-0,13) та чисельності економічно активного населення (-0,44):

$$Y_1 = 2,8 + 0,76x_1 + 0,32x_2 - 0,12x_4 + 0,35x_5 - 0,44x_6 \quad (3.1)$$

де Y_1 – середньомісячна номінальна заробітна плата; x_1 – обсяги капітальних інвестицій, x_2 – обсяги прямих зарубіжних інвестицій; x_5 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості; x_4 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільського господарства; x_6 – чисельність економічно активного населення.

Очікувано, що на показник власних доходів загального фонду місцевих бюджетів прямо пропорційно впливають обсяги капітальних інвестицій (0,48), середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості (0,49):

$$Y_2 = -2,77 + 0,48x_1 + 0,49x_6 \quad (3.2)$$

де Y_2 – власні доходи загального фонду місцевих бюджетів; x_1 – обсяги капітальних інвестицій; x_6 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості.

Що стосується обсягів ВРП у розрахунку на одну особу, то вони прямо пропорційно залежать від обсягів капітальних інвестицій (0,99), обернено пропорційно від чисельності зайнятих у промисловості (-0,23):

$$Y_3 = 2,84 + 0,99x_1 - 0,23x_7 \quad (3.3)$$

де Y_3 – ВРП на одну особу; x_1 – обсягів капітальних інвестицій; x_7 – чисельність зайнятого населення у промисловості.

Це підтверджує теоретичні і прикладні положення іншого канону Е. Райнерта щодо стратегічної пріоритетності розвитку промисловості в поєднанні із засобами згадуваного вище економічного націоналізму Ф. Ліста, насамперед протекціоністського складника зовнішньоекономічної політики.

З другого боку, на показник частки збиткових підприємств (відношення до загальної кількості, %) прямо пропорційно впливає середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості (0,81) і обернено

пропорційно – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільського господарства ($-0,29$), чисельність зайнятих у промисловості ($-0,54$):

$$Y_4 = 1,80 - 0,29x_4 + 0,81x_6 - 0,54x_7 \quad (3.4)$$

де Y_4 – частка підприємства, які одержали збиток (відношення до загальної кількості підприємств, %); x_6 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості; x_4 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільського господарства; x_7 – чисельність зайнятих у промисловості.

У прихованій формі це відображає рівень технологічності промисловості і, відповідно, рівень оплати праці високотехнологічного персоналу (за Е. Райнертом).

На величину поточних податків на доходи, майно та інші сплачені поточні трансферти прямо пропорційно впливають обсяги капітальних інвестицій ($0,34$), прямих зарубіжних інвестицій ($0,13$), витрат на фінансування інноваційної діяльності ($0,10$), чисельність економічно активного населення ($0,48$). Водночас спостерігається обернено пропорційний вплив середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільського господарства ($-0,11$), що, вірогідно, пов'язано з переважанням тіньової зайнятості та тіньової оплати праці в сільському господарстві:

$$Y_5 = 2,01 - 0,11x_4 + 0,48x_6 + 0,34x_1 + 0,10x_3 \quad (3.5)$$

де Y_5 – поточні податки на доходи, майно та інші сплачені поточні трансферти; x_4 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільського господарства; x_6 – чисельність економічно активного населення; x_1 – обсяги капітальних інвестицій; x_2 – обсяги прямих іноземних інвестицій; x_3 – обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності.

Показовим є прямо пропорційно вплив на величину фінансових результатів підприємств до оподаткування обсягів капітальних інвестицій ($0,76$):

$$Y_6 = -1,8 + 0,76x_1 \quad (3.6)$$

де Y_6 – фінансові результати підприємств до оподаткування; x_1 – обсяг капітальних інвестицій.

Обсяги капітальних інвестицій ($0,56$) та витрат на фінансування інноваційної діяльності ($0,34$) також прямо пропорційно впливають на обсяги реалізованої продукції у розрахунку на одну особу:

$$Y_7 = 2,08 + 0,56x_1 + 0,34x_3 \quad (3.7)$$

де Y_7 – обсяги реалізованої продукції на одну особу; x_1 – обсяги капітальних інвестицій; x_3 – обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності.

У контексті теоретичних положень Е. Райнерта на обсяги експорту в розрахунку на одну особу прямо пропорційно впливають обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності (0,35) та середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості (0,67):

$$Y_8 = -12,41 + 0,35x_3 + 0,67x_5, \quad (3.8)$$

де Y_8 – обсяги експорту на одну особу; x_3 – обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності; x_5 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості.

На обсяги внесків на соціальне страхування в розрахунку на одну особу прямо пропорційно впливають обсяги капітальних інвестицій (0,56), чисельність економічно активного населення (0,77) і обернено пропорційно – чисельність зайнятих у промисловості (–0,73):

$$Y_9 = -2,94 + 0,55x_1 + 0,77x_6 - 0,73x_7 \quad (3.9)$$

де Y_9 – соціальне страхування на одну особу; x_1 – обсяги капітальних інвестицій; x_6 – чисельність економічно активного населення; x_7 – чисельність зайнятого населення у промисловості.

На міграційний приріст прямо пропорційно впливають обсяги капітальних інвестицій (0,57):

$$Y_{10} = -42,36 + 0,57x_1 \quad (3.10)$$

де Y_{10} – міграційний приріст населення; x_1 – обсяги капітальних інвестицій.

Для виявлення залежності результатного показника обсягу ВРП в розрахунку на одну особу від вхідних показників підприємницького потенціалу регіонів у динамічному вимірі проведений регресійний аналіз за 2013 і 2019 роки. Отримані результати показують зміну ключових факторів зростання від оплати праці до фінансових ресурсів:

$$Y_{2019} = 2,83 + 0,22x_3 - 0,31x_7 + 0,91x_1; \\ R = 0,87; R^2 = 0,72; F(3,21) = 21,95 \quad (3.11)$$

де Y_{2019} – обсяг ВРП в розрахунку на одну особу у 2019 р.; x_3 – обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності, тис. грн; x_7 – кількість зайнятого населення у промисловості, тис. осіб; x_1 – обсяги капітальних інвестицій, млн грн.

Розраховано за ⁷⁰:

$$\begin{aligned} Y_{2013} &= -1,26 + 0,92x_4 - 0,19x_5; \\ R &= 0,80; R^2 = 0,61; F(2,22) = 20,47 \end{aligned} \quad (3.12)$$

де Y_{2013} – обсяг ВРП в розрахунку на одну особу у 2013 р.; x_4 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільського господарства, грн; x_5 – середньомісячна номінальна заробітна плата працівників промисловості, грн.

Для подальшого дослідження важливо встановити взаємозв'язки між таким ендогенним чинником, як ексклюзивні регулятори та обумовленими ними тенденціями економічного зростання, і згаданою вище макросистемою дивергенцією. Слід зважати, що, хоча феномен ексклюзивності в регіонах і взагалі в Україні вже набуває системних характеристик, сьогодні відсутня безпосередня і достатньо повна інформація про його прояви. Власне, йдеться про виявлення імпліцитних взаємозв'язків між системою, яка формується або майже чи повністю (за Дж. Лофом) сформована, і поліструктурними процесами економічного зростання та макросистемної дивергенції. Тому в дослідженні використані не лише класичні методи регресійного аналізу, а й методи нелінійного моделювання, результати яких теж наведені в табл. 3.2.

Методом нелінійного програмування виявлено щільний зв'язок між показниками:

1) середньомісячної номінальної заробітної плати працівників промисловості (x_5), обсягів капітальних інвестицій (x_1), прямих іноземних інвестицій (x_2), чисельності економічно активного населення (x_6), обсягами витрат на фінансування інноваційної діяльності (x_3) та обсягами експорту на одну особу (Y_8) – відповідні коефіцієнт кореляції становлять 0,90; 0,83; 0,82; 0,76; 0,68;

2) обсягів капітальних інвестицій (x_1), прямих іноземних інвестицій (x_2), кількості економічно активного населення (x_6), середньомісячної номінальної заробітної плати працівників промисловості (x_5), обсягів витрат на фінансування інноваційної діяльності (x_3), середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільського господарства (x_4), кількості зайнятого населення у промисловості (x_7) та внесками на соцстрах на одну особу (Y_9) – відповідні коефіцієнт кореляції становлять 0,96; 0,95; 0,90; 0,93; 0,92; 0,87; 0,70;

3) обсягу капітальних інвестицій (x_1), обсягів прямих іноземних інвестицій (x_2) та міграційного приросту населення (Y_{10}) з відповідними коефіцієнтами кореляції – 0,69; 0,73.

У першому випадку отримані результати підтверджують теоретичні положення щодо забезпечення конкурентоспроможності підприємницького потенціалу, що відображається в обсягах експорту. У другому випадку йдеться про приховані (імпліцитні) зв'язки між факторами (ресурсам) та результатами їх

⁷⁰ Державна служба статистики [Електронний ресурс]. URL: www.ukrstat.gov.ua.

використання, які опосередковано відображають господарську діяльність в офіційному секторі економіки. Цікава виявлена пряма пропорційна залежність міграційного приросту (зазначимо, за недосконалості офіційної статистики, особливо щодо внутрішнього, міжрегіонального переміщення трудових ресурсів і населення загалом) від обсягів капітальних і зарубіжних інвестицій.

У результаті дослідження встановлено посередній зв'язок між відповідними залежною і незалежними змінними:

1) обсягом експорту в розрахунку на одну особу (Y_8) та показниками кількості зайнятого населення у промисловості (x_7), середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільського господарства (x_7) – відповідні показники кореляції становили 0,61; 0,44;

2) міграційного приросту населення (Y_{10}) та показниками кількості зайнятих у промисловості (x_7), середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільського господарства (x_4), обсягу витрат на фінансування інноваційної діяльності (x_3), кількості економічно активного населення (x_6) з відповідними коефіцієнтами кореляції: 0,63; 0,52; 0,50; 0,46.

Проведений аналіз не дозволяє визначити реальний ступінь впливу ексклюзивного регулювання на підприємницьку діяльність в регіонах України. Головною причиною цього є неможливість оцінювання масштабів ексклюзивного втручання в державне управління на різних рівнях системної ієрархії. Хоча звернемо увагу на виявлену диференціацію регіонів України за ресурсним потенціалом підприємництва та результатами його використання в результаті групування за евклідовою відстанню від центрів груп (табл. 3.2).

Рационально доцільним може бути застосування методів нечіткої логіки, проте це обмежується складністю і навіть неможливістю експертного оцінювання ступеня поширення і впливу явища, яке, як зазначалося вище, приховано впливає на державне, регіональне управління економікою, зокрема підприємницькою діяльністю, і, отже, результатами використання підприємницького потенціалу.

Тому для підтвердження сформульованого базисного припущення гіпотези про макроструктурну дивергенцію, зокрема просторову її компоненту, як наслідок ексклюзивного регулювання, в дослідженні використано метод огортаючих даних (Data Envelopment Analysis, DEA), або метод оцінювання ефективності виробничих (продуктивних) систем. Метод був застосований М. Фарреллом для оцінювання ефективності випуску одиниці продукції з одним вхідним фактором і вихідним параметром у сільськогосподарських підприємствах США та інших країн.

Теоретична база методу пов'язана з неокласичною економічною теорією, системним аналізом, багатокритеріальною оптимізацією і дозволяє моделювати оптимальні напрями розвитку на основі кількісних та якісних показників. Сутність методу полягає в узагальненні показників діяльності економічного суб'єкта в багатовимірній системі, яка описується набором вхідних факторів (x_1, \dots, x_m) та вихідних параметрів (y_1, \dots, y_r). Критерієм

ефективності є досягнення оптимуму Парето (оптимальна комбінація виробничих процесів). Аналіз полягає в оптимальному зваженому співвідношенні між задіяними вхідними факторами та вихідними параметрами⁷¹, що передбачає зміну ефективності досліджуваного об'єкта (виробничої системи) від 0 (мінімальна ефективність) до 1 (максимальна ефективність) для випадку, коли вихідними параметрами є витрати на виробництво продукції і йдеться про їх мінімізацію, або від 1 (мінімальна ефективність) до ∞ - (максимальна ефективність), коли вихідними параметрами є доходи від функціонування виробничої (продуктивної) системи.

У формалізованому вигляді модель передбачає максимізацію функції (13) за критеріальних обмежень (14), (15):

$$\max h_0 = \frac{\sum_{r=1}^s u_r y_r}{\sum_{i=1}^m v_i x_i}, \quad (3.13)$$

$$\frac{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}}{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij}} \leq 1; \quad \text{за умови: } j = \overline{1, n}, \quad (3.14)$$

$$v_r, u_i \geq 0; \quad r = \overline{1, s}, \quad i = \overline{1, m}, \quad (3.15)$$

де h_0 – коефіцієнт ефективності досліджуваного об'єкта; $r = \overline{1, s}$ – кількість вхідних факторів; s – кількість вихідних параметрів; n – кількість об'єктів (систем), що порівнюються; x_{i0} – значення i -го вхідного фактору; y_{r0} – значення r -го вихідного параметра; x_{ij} – значення i -го вхідного фактору ($i = \overline{1, r}; j = \overline{1, n}$); y_{rj} – значення r -го вихідного параметра ($r = \overline{1, s}; j = \overline{1, n}$); u_r – ваговий коефіцієнт вихідного параметра r ($r = \overline{1, s}$).

Визначається коефіцієнт ефективності використання «вхідних» параметрів (ресурсного потенціалу) підприємництва регіонів України для максимізації «виходу» (табл. 3.3).

Для додаткового підтвердження гіпотези оцінювання ефективності здійснено за даними довоєнного 2013 р. і передкризового 2019 р. – до початку загострення суспільно-політичної кризи і посилення дисфункціональності державного управління на всіх рівнях системної ієрархії.

Статистичні дані по окупованих Автономній Республіці Крим, окремих районах Донецької і Луганської областей за 2019 р. відсутні.

⁷¹ Cooper, W.W. Data Envelopment Analysis: History, Models, and Interpretations. *ResearchGate*. 2016. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.researchgate.net/publication/226038831>.

Таблиця 3.3

**Ефективність використання підприємницького потенціалу в регіонах України у
2013 р. та 2019 р.**

Назва області	Коефіцієнт ефективності використання ресурсного потенціалу підприємництва							
	Фінансові результати підприємств до оподаткування, млн грн		Обсяг реалізованої продукції на одну особу, грн	Обсяги експорту на одну особу, дол. США	Внески на соцстрах на одну особу, грн.		Обсяги реалізованої продукції в розрахунку на одне підприємство, тис. грн	Обсяги експорту в розрахунку на одного працюючого, дол. США
	2013	2019	2019	2019	2013	2019	2013	2013
АР Крим	1,07	-	-	-	1,50		1,5	4,13
Вінницька	1,17	1	1	1	1,42	1,25	1,42	3,83
Волинська	1	1,02	1	1	1	1,03	1	1,98
Дніпропетровська	1	1,33	1,44	1,62	1	4,48	1,29	1
Донецька	1	21,84	10,69	3,70	1	1	1	1
Житомирська	1	1,29	1,40	1,53	1	1	1	1
Закарпатська	1	8,75	8,42	2,25	1	1	1,02	1
Запорізька	1	1	1	1	1	1,57	2,06	1
Івано-Франківська	1,33	7,09	3,50	1,86	1,49	1,15	1,49	4,48
Київська	1	1,95	2,63	1,83	1	1,54	1,04	1,39
Кіровоградська	1,16	8,62	7,20	2,06	1,29	1	1	1
Луганська	1,11	1,37	1,67	1,78	1,32	1	1,7	1,32
Львівська	1	1	1	1	1	1	1,32	3,57
Миколаївська	1,08	1	1	1	1,40	1,01	2,24	1
Одеська	1	14,28	1	1	1	1,67	1,45	2,06
Полтавська	1,01	1	10,32	3,28	1,01	1	1,31	1
Рівненська	1,08	1,34	1,58	1,75	1,24	1	1,01	1,88
Сумська	1,13	1,09	1,03	1,16	1,49	1	1,47	1,48
Тернопільська		1,53	1,71	1,79	1,46	1,15	1	1
Харківська	1,7	1,05	1	1,16	1,26	1,64	1,49	2,82
Херсонська	1	1,27	1,23	1,48	1	2,42	1,46	2,40
Хмельницька	1	1	1	1	1	1	1,26	2,56
Черкаська	1	8,27	4,52	1,93	1	1,2	1	1,80
Чернівецька	1	13,65	8,80	2,50	1	11,39	1	2,54
Чернігівська	1	1,14	1,23	1,45	1,02	1,07	1	1
м. Київ	1	1	1	1	1	1	1,30	1,03
м. Севастополь	1				1		1	1

Джерело: подано за ^{72,73,74,75,76,77}.

Отримані результати (табл. 3.3) підтверджують міжрегіональну диференціацію за ефективністю використання підприємницького потенціалу як

⁷² Державна служба статистики [Електронний ресурс]. URL: www.ukrstat.gov.ua.

⁷³ Капітальні інвестиції в Україні за 2013 рік. Статистичний бюлетень. К.: Державна служба статистики України. 2014. 41 с.

⁷⁴ Україна у цифрах 2013. Статистичний збірник [За ред. О. Г. Осауленко]. К.: Державна служба статистики України. 2014. 240 с.

⁷⁵ Наукова та інноваційна діяльність в Україні у 2013 році. Статистичний збірник [Відп за вип. О. О. Кармазіна]. К.: Державна служба статистики України. 2014. 314 с.

⁷⁶ Регіони України. Статистичний збірник. Ч.1 [За ред. О. Г. Осауленка]. К.: Державна служба статистики України. 2013. 322 с.

⁷⁷ Регіони України. Статистичний збірник. Ч1 [За ред. О. Г. Осауленка]. К.: Державна служба статистики України. 2014. 299 с.

у 2013, так і у 2019 році, а отже, і показану вище міжрегіональну диференціацію за ресурсним потенціалом підприємництва та його використанням.

Нижче проілюстровані зв'язки «вхідних» параметрів регіонального підприємництва з такими показниками «виходу», як Y_8 – обсяги експорту в розрахунку на одну особу (реальна конкурентоспроможність підприємств) та Y_{10} – внески на соціальне страхування, які найбільш точно відображають господарську діяльність в офіційному секторі, щонайменше в аспекті офіційної зайнятості і офіційної зарплати.

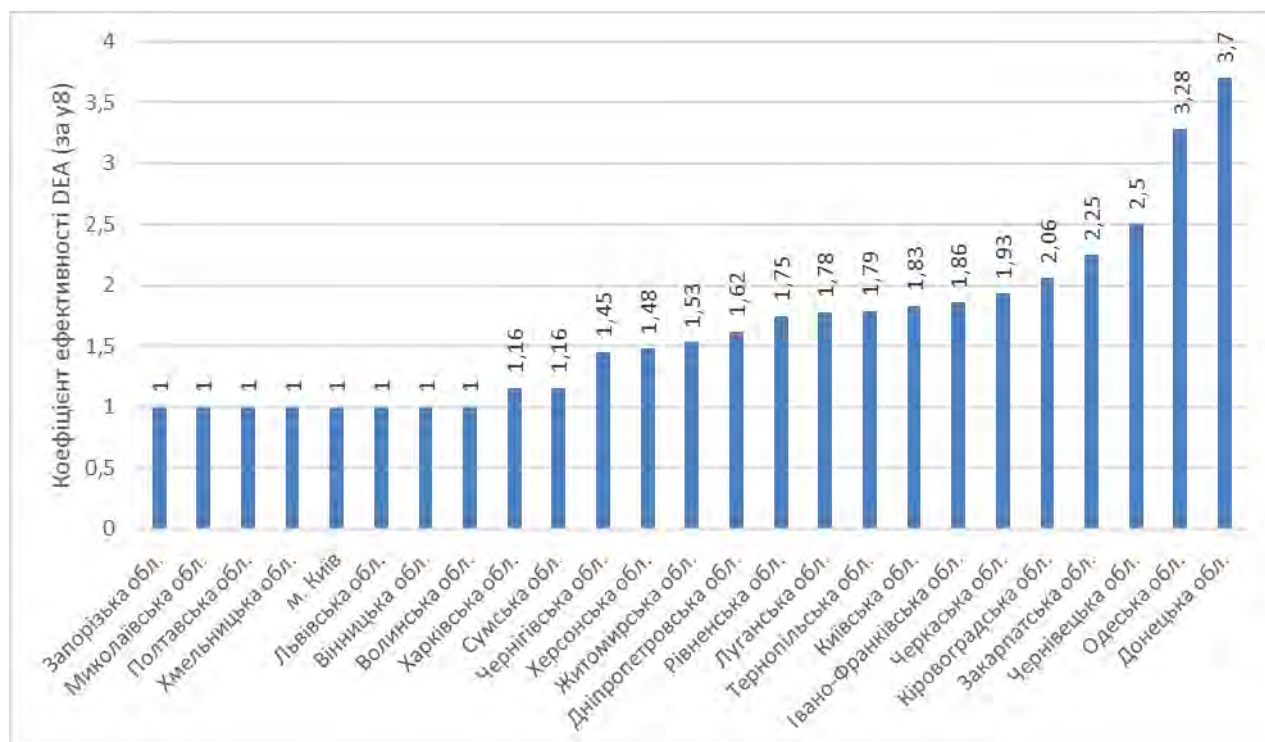


Рис. 3.3. Коефіцієнт ефективності (вихідний параметр – обсяги експорту на одну особу, дол. США) у 2019 р.

Джерело: розраховано за ⁷⁸.

Регіональна структура коефіцієнта ефективності відображає недостатньо ефективне використання економічного потенціалу регіонів, зокрема реальної конкурентоспроможності (для 10 областей K_{ef} близький до одиниці), а також господарської діяльності в офіційній економіці (для понад половини областей K_{ef} . Близький до одиниці), що опосередковано відображає наслідки ексклюзивного втручання у формі тіньової діяльності та корупції.

⁷⁸ Державна служба статистики [Електронний ресурс]. URL: www.ukrstat.gov.ua.

Дослідженню проблеми розбудови ефективної системи міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання та подолання асиметрії в забезпеченості регіонів фінансовими ресурсами, розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів присвячені праці українських вчених, зокрема В. Андрущенко, В. Базилевича, Г. Возняк, З. Варналія, А. Гальчинського, А. Єпіфанова, О. Заброцької, О. Кириленко, М. Кульчицького, І. Луніної, І. Сторонянської, В. Швець, С. Юрія та інших.

Однак на сьогодні залишаються невирішеними деякі питання щодо збалансованості системи міжбюджетних трансфертів та їхньої ролі у вирівнюванні рівня розвитку регіонів. Це зумовлює потребу в подальшому пошуку ефективних шляхів удосконалення системи міжбюджетних трансфертів для посилення їхньої ролі у вирівнюванні та стимулюванні регіонального та місцевого розвитку.

Міжбюджетні трансфери є важливим інструментом реалізації фінансових відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади, дієвим інструментом ресурсного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів України.

Перерозподіл коштів між бюджетами різних рівнів здійснюється за допомогою міжбюджетних трансфертів, які є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Міжбюджетні трансфери забезпечують формування дохідної частини бюджетів різних рівнів, яка спрямовується на виконання витратних програм, закріплених за органами місцевого самоврядування.

Зазначимо, що у сфері міжбюджетних відносин відображаються інтереси всіх учасників бюджетного процесу – держави, регіонів, територіальних громад. Безумовно, фінансовий результат функціонування економіки регіонів залежить від досконалості фінансової політики держави, яка має стимулювати нарощування доходів місцевих бюджетів.

Для оцінювання ефективності теперішньої системи бюджетного регулювання в Україні спробуємо дослідити, наскільки добре ця система виконує свої функції. Відповідно, дисфункційність проявляється через порушенні функцій, які має виконувати система бюджетного регулювання регіонального розвитку.

Міжбюджетні трансфери виконують декілька функцій: соціальної рівноваги, справедливого розподілу бюджетних ресурсів, економічної незалежності місцевих бюджетів, оптимального виконання бюджетних призначень, стабільності в отриманні обсягу ресурсів.

На рис. 4.1 представлено схему оцінювання ефективності виконання системою бюджетного регулювання її функцій. Для оцінювання рівня дисфункційності бюджетного регулювання регіонального розвитку визначено сукупність показників, які відображають її прояви за основними функціями цієї системи.

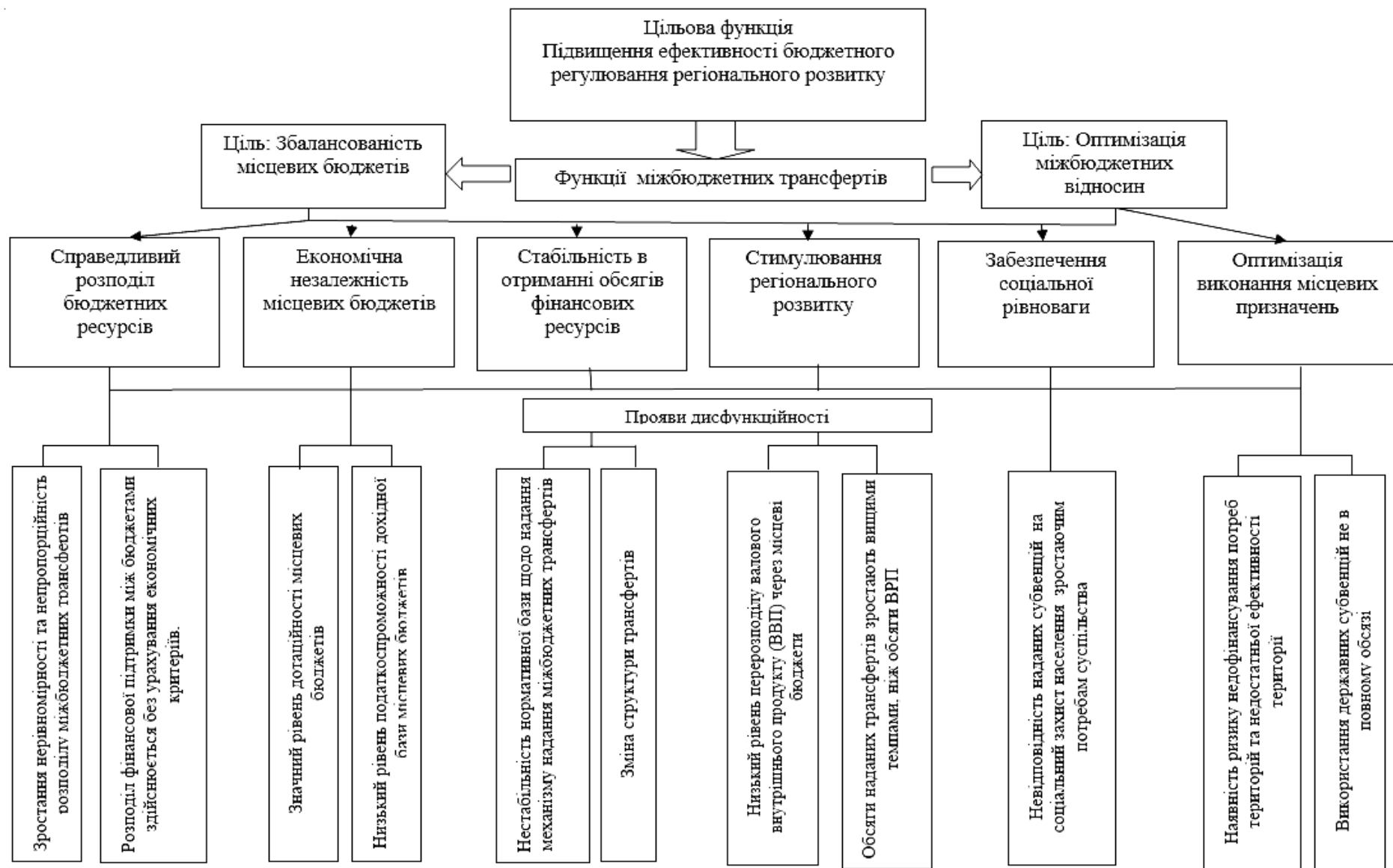


Рис.4.1. Схема оцінювання дисфункційності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України

*Джерело: розробка автора.

Визначені показники використано для розрахунку інтегрального індексу диспропорційності бюджетного регулювання регіонального розвитку (рис. 4.2).

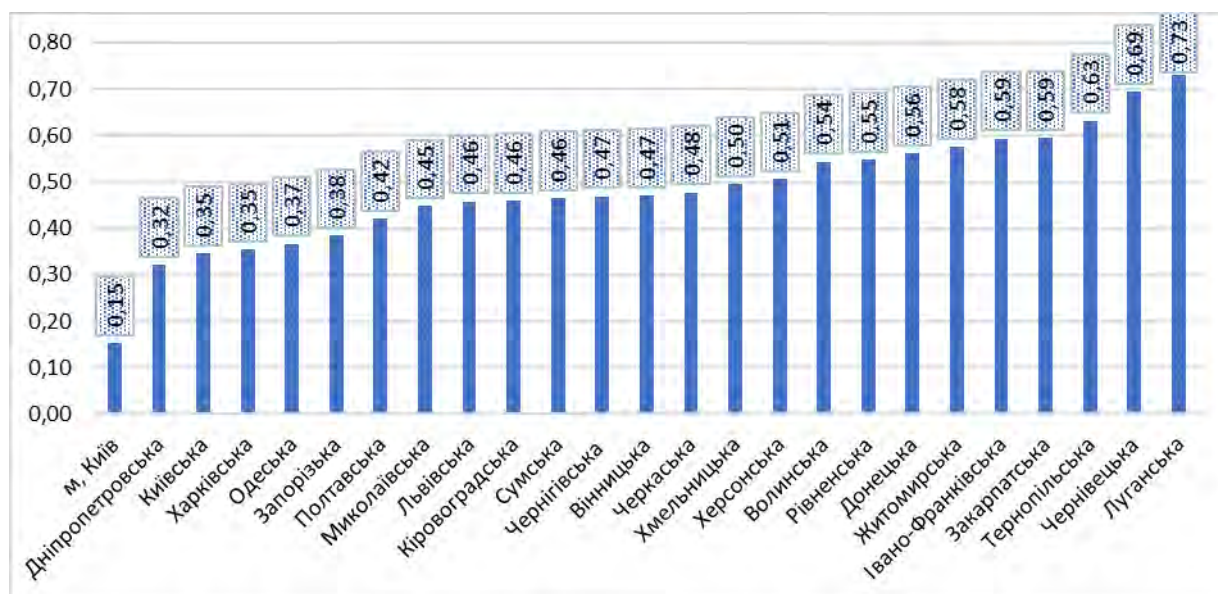


Рис. 4.2. Індекс дисфункціональності бюджетного регулювання в розрізі регіонів 2019 р.

Джерело: подано за⁸⁰.

Спостерігаємо найвищий індекс дисфункціональності в Луганській, Тернопільській, Закарпатській, Чернівецькій, Івано-Франківській та Донецькій областях, що зумовлено найвищими частками трансфертів у доходах місцевих бюджетів цих регіонів. Наприклад, обсяг трансфертів на одну особу у 2019 році в Луганській і Донецькій областях був найвищим серед інших регіонів країни, що пояснюється політико-економічною ситуацією в прифронтових регіонах і свідчить про високий рівень дотаційності їхніх бюджетів. До того ж у цих регіонах темпи зростання трансфертів значно перевищують темпи зростання ВРП, а лівова частка їх спрямовується на підтримку розвитку соціальної сфери. Окрім того, проведені розрахунки свідчать, що регіони з високим показником дисфункційності мають високий коефіцієнт локалізації, що негативно впливає на рівномірність розподілу дотацій вирівнювання по Україні, а також значну частку субвенцій в офіційних трансфертах. Регіонам, які увійшли до групи з високим рівнем дисфункційності, притаманна висока питома вага освітньої та медичної субвенції в загальному обсязі трансфертів.

До групи регіонів з низьким рівнем дисфункційності відносяться економічно розвинені регіони (м. Київ, Дніпропетровська, Харківська, Запорізька та Одеська області), які вирізняються низьким рівнем дотаційності місцевих бюджетів.

Дисфункційність системи бюджетного регулювання, тобто низька ефективність її функціонування, зумовлена перманентним реформуванням

⁸⁰ Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298с.

системи міжбюджетних відносин і прийняттям нормативно-законодавчих змін умов перерозподілу і надання регіонам міжбюджетних трансфертів, дотацій та субвенцій, а також реформою фінансової децентралізації.

З 2015 року відбувалися зміни у структурі трансфертів, які направляються з державного бюджету до місцевих. До 2015 року в Україні існували такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України (стаття 96): дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та інші дотації. Згідно внесених змін до Бюджетного Кодексу України з 2015 року було змінено систему міжбюджетних трансфертів та сформовано нову систему бюджетного вирівнювання. Сьогодні діють такі види міжбюджетних трансфертів⁸¹:

- базова дотація – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- субвенції;
- реверсна дотація – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- додаткові дотації.

Водночас, змінився і підхід до вирівнювання місцевих бюджетів. Тепер воно здійснюється за доходами місцевих бюджетів, а не за видатками, як було раніше. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу. Окрім того, змінилася структура трансфертів, що направляються з державного бюджету до місцевих. До 2015 року основним видом трансфертів були дотації вирівнювання, сьогодні – субвенції, які мають цільове призначення⁸². Такі зміни свідчать про посилення залежності місцевих бюджетів від розподілу фінансових ресурсів на центральному рівні, оскільки органи місцевого самоврядування мають незначний вплив на процес розподілу субвенцій. Слід також зазначити і той факт, що в умовах дефіциту фінансових ресурсів і слабкості місцевих бюджетів трансфертні надходження використовуються на споживання, тоді як у розвинених країнах вони мають переважно інвестиційний характер, тобто спрямовуються на розвиток економіки. В Україні сьогодні більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету до місцевих, спрямовуються на підтримку та розвиток соціально-культурної сфери, а не реального сектору економіки на місцях.

⁸¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII]. Законодавство України. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

⁸² Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010, № 50-51. ст.572. Законодавство України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Разом з тим, є і позитивні зміни у трансфертній системі. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»⁸³ залишки коштів субвенцій (освітньої та на підготовку робітничих кадрів) не повертаються до державного бюджету, а залишаються в місцевому бюджеті і переходять на наступний рік. Раніше залишки цих субвенцій на кінець року повертались до державного бюджету.

Далі більш детально розглянемо низку проблемних аспектів у цій сфері:

1. Неефективна система міжбюджетних відносин в Україні.

Одним з показників ефективності міжбюджетних відносин і трансфертного фінансування є стабільність доходів місцевих бюджетів. Ситуація, яка склалася на сьогодні у сфері фінансового забезпечення розвитку територій, свідчить про те, що заходи, здійснені в процесі реформування бюджетної сфери, не призвели до фінансової міцності та самостійності органів місцевого самоврядування. Власні доходи місцевих бюджетів хоч і мають позитивну динаміку до зростання швидшими темпами, ніж до початку процесів її проведення, однак і надалі значно залежать від трансфертів.

В умовах сьогодення міжбюджетні трансфери, що передаються з державного бюджету, є стабільним джерелом наповнення місцевих бюджетів, тобто є основним інструментом фінансової підтримки територій з боку держави. Упродовж 2011-2020 рр. обсяг міжбюджетних трансфертів, перерахованих із державного бюджету України до місцевих, зріс з 94,9 млрд грн до 260,3 млрд грн, тобто у 2,7 раза. Разом з тим, обсяг власних доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за цей період зріс дещо вищими темпами (з 86,6 млрд грн до 300,2 млрд грн) – у 3,5 раза⁸⁴.

Варто звернути увагу на коливні тенденції динаміки збільшення як трансфертів, так і власних доходів місцевих бюджетів. З рис. 4.3 видно, що до проведення реформи фінансової децентралізації (за винятком 2013 року) спостерігалось перевищення темпів надання міжбюджетних трансфертів над зростанням власних доходів місцевих бюджетів. З 2016 року спостерігається протилежна ситуація із збільшення темпів приросту власних доходів і зниження темпів приросту трансфертів (за винятком 2019 року)⁸⁵. Збільшення доходів місцевих бюджетів відбулося завдяки податковим джерелам надходжень, які залишаються в місцевих бюджетах, а не вилучаються в державний бюджет. Наприклад, у громадах залишається податок на доходи фізичних осіб тощо. Саме підвищення ролі місцевих податків і зборів та збільшення їхньої частки у власних доходах місцевих бюджетів є одним з головних завдань фінансової децентралізації. Слід зазначити, що в процесі фінансової децентралізації органи

⁸³ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII]. Законодавство України. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

⁸⁴ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с

⁸⁵ Там само

місцевого самоврядування можуть встановлювати ставки місцевих податків і зборів. Зокрема, місцевим органам влади надано право вирішувати питання щодо встановлення ставок, виходячи з наявної бази оподаткування, податку на нерухоме майно, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору⁸⁶.



Рис. 4.3. Темпи зростання/зниження власних надходжень місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів упродовж 2012-2020 рр.

Джерело: подано за ⁸⁷.

2. Значний рівень дотаційності місцевих бюджетів.

Значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів, з одного боку, свідчить про те, що держава здійснює вирівнювання дисбалансів у соціально-економічному розвитку регіонів, а з другого – це є свідченням поступового зростання централізованості системи фінансів країни. Зростання частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від державного та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання покладених на них повноважень.

На сьогодні міжбюджетні трансферти значною мірою покривають щораз більший дефіцит місцевих бюджетів і надалі залишаються основними гарантами фінансової спроможності місцевих бюджетів. Упродовж 2002-2019рр. частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів має сталу тенденцію до зростання (за винятком 2007 та 2016 рр.). Якщо у 2002 р. вона становила 31,2%, то у 2020 р. – вже 53,2 %, тобто збільшилась на 22 в.п. Слід зазначити також і той факт, що теперішня практика збільшення обсягів трансфертів зумовлює незацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел наповнення бюджетів, зниження ефективності

⁸⁶Місцеві податки і збори: аналіз вимог до прийняття рішень органами місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. URL <https://decentralization.gov.ua/news/8778?page=3>

⁸⁷ Там само.

використання одержаних коштів і, як наслідок, не сприяє соціально-економічному розвитку на місцях⁸⁸.

Дані рис. 4.4 переконливо свідчать, що в Україні не діє європейська закономірність формування місцевих бюджетів, оскільки спостерігається пряма фінансова залежність місцевих органів влади від перерозподілу бюджетних ресурсів через державний бюджет. Слід також наголосити на тому, що така тенденція суперечить обраному в Україні напряму економічних реформ, адже значна частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про ступінь бюджетної децентралізації в країні: чим вища їхня частка в дохідній частині місцевих бюджетів, тим більша залежність місцевої влади від політики центральної влади.

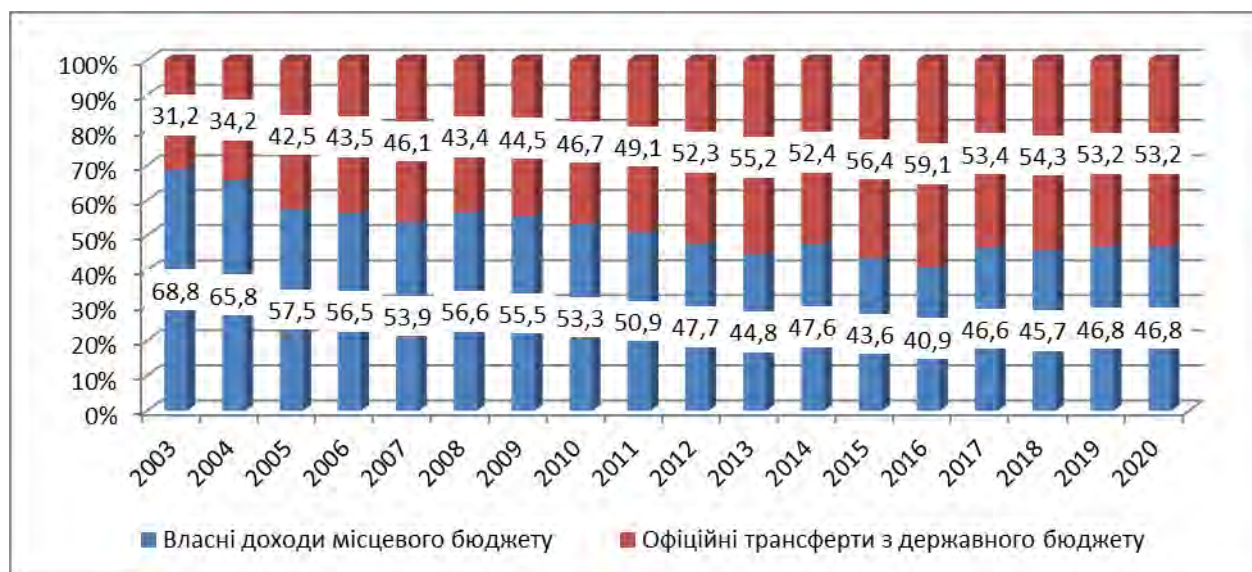


Рис. 4.4. Структура доходів місцевих бюджетів у 2002-2020 рр.
Джерело: подано за⁸⁹.

Аналізуючи світовий досвід формування місцевих бюджетів, слід зазначити, що серед високорозвинених країн світу є як низка країн, соціально-економічний розвиток яких значно залежить від державної підтримки, так і фінансово самодостатні країни. Наприклад, в Ірландії, Італії, Нідерландах, Португалії трансферти становлять 60-80% у структурі доходів місцевих бюджетів. Країнами з високим рівнем фінансової автономії місцевих бюджетів є Австрія, Іспанія, Швейцарія та Швеція (98-70%), у Фінляндії та Франції рівень фінансової автономії становить 55-70%. Фундаментом фінансової автономії місцевих бюджетів цих країн є місцеві податки та збори, а також надбавки до загальнодержавних податків, встановлених на місцевому рівні⁹⁰.

⁸⁸ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с

⁸⁹ Там само.

⁹⁰ Кориєва О.В. Європейський досвід формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. №1. 2015. С. 20-24 [Електронний ресурс]. URL <http://www.lsej.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=29>

У всіх без винятку регіонах України за відсутності в достатньому обсязі власних доходів формування бюджетів забезпечуються завдяки наданню трансфертів з державного бюджету. У 2020 році серед регіонів України найвищий рівень державної фінансової підтримки – понад 60% – отримали шість областей, а саме: Чернівецька, Рівненська, Закарпатська, Волинська, Івано-Франківська та Тернопільська. До регіонів з вищим від середньоукраїнського значення державної підтримки (53,2%) відносяться Луганська, Херсонська, Житомирська та Хмельницька області. Найбільш самодостатніми є місцеві бюджети трьох областей: Полтавської, Дніпропетровської та м. Києва (рис. 4.5)⁹¹.

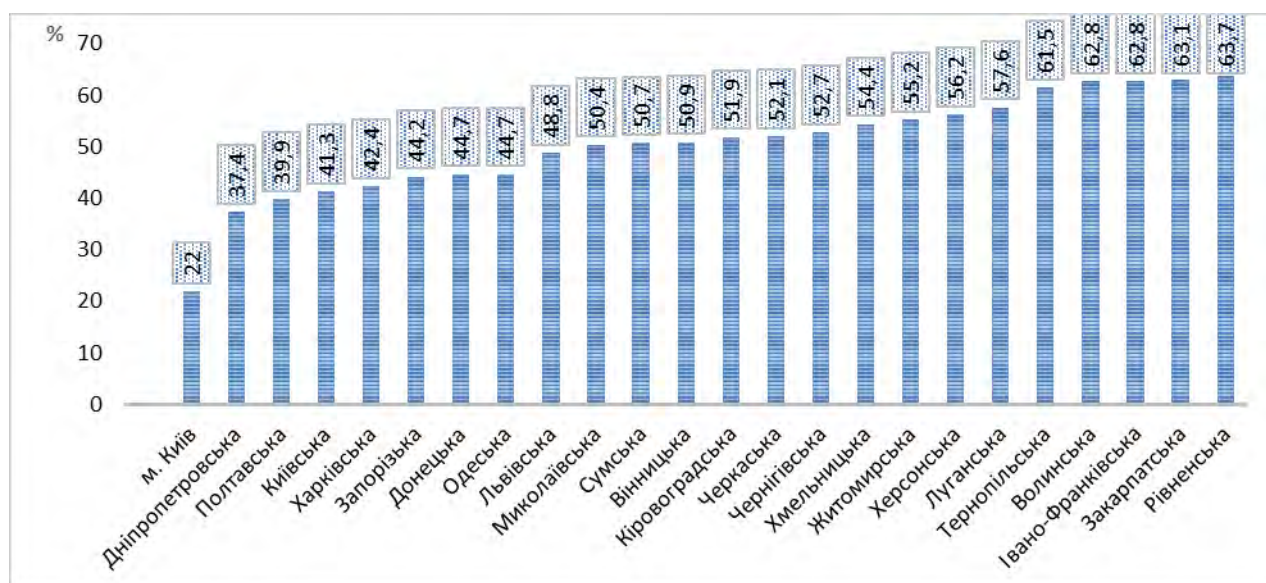


Рис. 4.5. Частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2020 р.
Джерело: подано за ⁹².

У 2020 році спостерігається зменшення міжбюджетних трансфертів в розрахунку на одну особу. Якщо у 2017 році в середньому по Україні на одну особу припадало 6431 грн міждержавних трансфертів, то у 2020 році – 6212 грн. Але, надалі залишається диференціація між максимальним і мінімальним значенням цього показника, яке коливається в межах від 3,8 раза у 2017 році (Рівненська область – 8938 грн, Луганська – 2357 грн) до 3,6 раза (Волинська – 8873 грн, Луганська – 2461 грн) у 2019 році (рис. 4.6)⁹³.

⁹¹ Бюджет України 2020. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298с.

⁹² Там само.

⁹³ Там само.

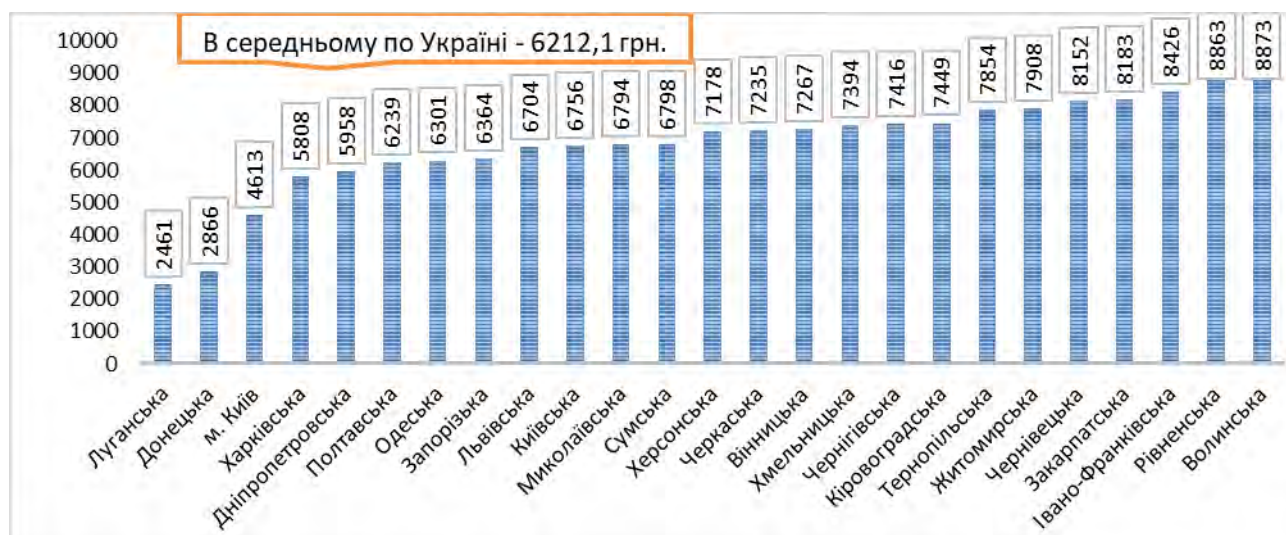


Рис. 4.6. Обсяг міждержавних трансфертів в розрахунку на одну особу у 2020р.
Джерело: подано за ⁹⁴.

3. Переважання у структурі трансфертів субвенцій, розподіл обсягів яких між регіонами вирізняється значною диференціацією.

Значне зменшення дотацій у структурі трансфертів місцевим бюджетам спричинено зміною механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів у бюджетному законодавстві України. Цими змінами впроваджено механізм, за допомогою якого держава шляхом передання спеціальних субвенцій бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ, насамперед соціальної сфери (медичної, освітньої), що належать до повноважень місцевих бюджетів і становлять значний обсяг в їхніх видатках ⁹⁵. Переважання субвенцій як цільового трансферту знижує рівень участі органів місцевого самоврядування в питанні використання наданих з державного бюджету фінансових ресурсів. Потрібно зазначити, що збільшення обсягу субвенцій в доходах місцевих бюджетів є свідченням передання окремих повноважень на місця без права прийняття самостійних рішень щодо реалізованого повноваження, тобто про зростання державного втручання в діяльність місцевого самоврядування.

З рис. 4.7 видно, що до 2014 року співвідношення наданих місцевим бюджетам дотацій і субвенцій було майже однаковим і становило 48,7% та 51,3%, а у 2015 році – 4,2% та 95,8% відповідно.

Починаючи з 2015 року основна частка державної допомоги надається у вигляді субвенцій⁹⁶.

Порівнюючи розподіл державної підтримки в регіональному розрізі у 2013-2020 рр., слід констатувати, що найбільше дотацій вирівнювання припадає на шість регіонів (Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Тернопільська,

⁹⁴ Бюджет України 2020. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298с.

⁹⁵ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Законодавство України. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

⁹⁶ Там само

Херсонська, Чернівецька області), частка яких у загальних обсягах трансфертів становить понад 10%.

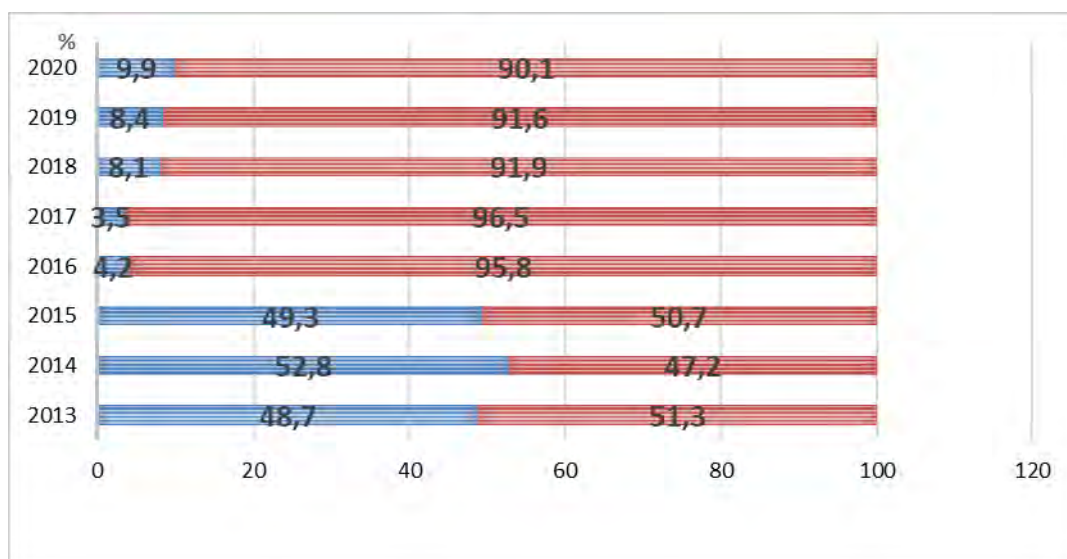


Рис. 4.7. Структура трансфертів від органів державного управління у 2012-2020 рр.

Джерело: подано за ⁹⁷.

З огляду на значне зниження частки дотацій в наданих трансфертах відіграє незначну роль у формуванні місцевих бюджетів. Наприклад, у 2017 році їхня частка у формуванні місцевих бюджетів коливалась від 0,04% у м. Києві до 12,6 % у Закарпатській та Чернівецькій областях⁹⁸.

Дані рис. 4.7 переконливо свідчать про зміну структури трансфертів. Наприклад, у 2020 році в чотирнадцяти регіонах України на понад 90% трансферти формуються саме за рахунок субвенцій. Зросла і диференціація щодо розподілу субвенцій між регіонами України (не враховуючи м. Київ). Якщо у 2014 році вона становила 3,5 раза (max – Донецька обл. (4880,4 млн грн), min – Чернівецька обл. (1374,8 млн грн)), то у 2020 році зросла до 4,2 раза (max – Дніпропетровська обл. (17541 млн грн), min – Луганська обл. (4168,4 млн грн)). Варто зазначити, якщо у 2014 році м. Київ за часткою субвенцій в офіційних трансфертах посідав перше місце і на нього припадало 12,2% їхнього загального обсягу, то у 2020 році – п'яте місце після Дніпропетровської, Львівської, Харківської та Одеської областей і на нього припадало 5,8% їхнього загального обсягу по Україні (рис. 4.8)⁹⁹.

⁹⁷ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298с

⁹⁸ Там само.

⁹⁹ Там само.

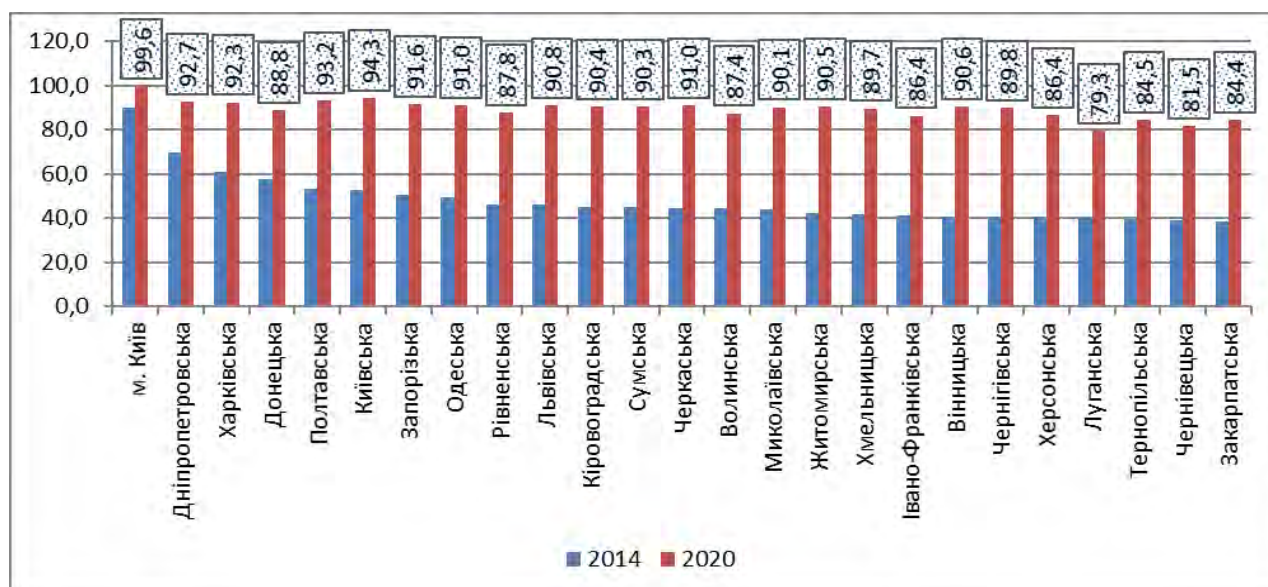


Рис. 4.8. Частка субвенцій в доходах місцевих бюджетів у 2014-2020 рр., %
Джерело: подано за¹⁰⁰.

4. Розподіл фінансової підтримки між бюджетами здійснюється без урахування економічних критеріїв.

Про нераціональний розподіл міжбюджетних трансфертів свідчать дані табл. 4.1: сім регіонів України з ВРП на душу населення вище від середнього значення по Україні отримали трансфертів з державного бюджету на душу населення більше від середнього значення по Україні. Це є яскравим прикладом того, що вони не йдуть на підтримку слаборозвинених регіонів¹⁰¹.

Таблиця 4.1

Матриця ВРП і суми трансфертів у регіонах України у 2018 році
(без м. Києва)

Показники	ВРП на душу населення вищий від середнього значення по Україні	ВРП на душу населення нижчий від середнього значення по Україні
Сума трансфертів з державного бюджету на душу населення вища від середнього значення по Україні	Вінницька, Київська, Кіровоградська, Львівська, Полтавська, Черкаська, Чернігівська області	Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька області
Сума трансфертів з державного бюджету на душу населення нижча від середнього значення по Україні	Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Одеська, Харківська області	Донецька, Луганська області

Джерело: подано за¹⁰².

¹⁰⁰ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298с

¹⁰¹ Бюджет України 2020. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий регіональний продукт у 2018 році. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 150 с.

¹⁰² Там само.

5. Низький рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) через місцеві бюджети.

Роль місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку України загалом значною мірою визначається обсягом валового внутрішнього продукту, який є основними джерелом створення фінансових ресурсів, що перерозподіляються через них. Вона також свідчить про участь органів місцевого самоврядування в розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, про їхню самостійність і незалежність та певну обмеженість функцій центральних органів влади. Одночасно зі збільшенням (зменшенням) частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави зростає (зменшується) також їхня частка в обсязі ВВП.

Упродовж 2007-2020 рр. спостерігається нестійка тенденція щодо ролі доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП. Якщо у 2006 р. через місцеві бюджети перерозподілилось 8,7% ВВП, то у 2019 році цей показник вже становив 8,2% (рис. 4.9).

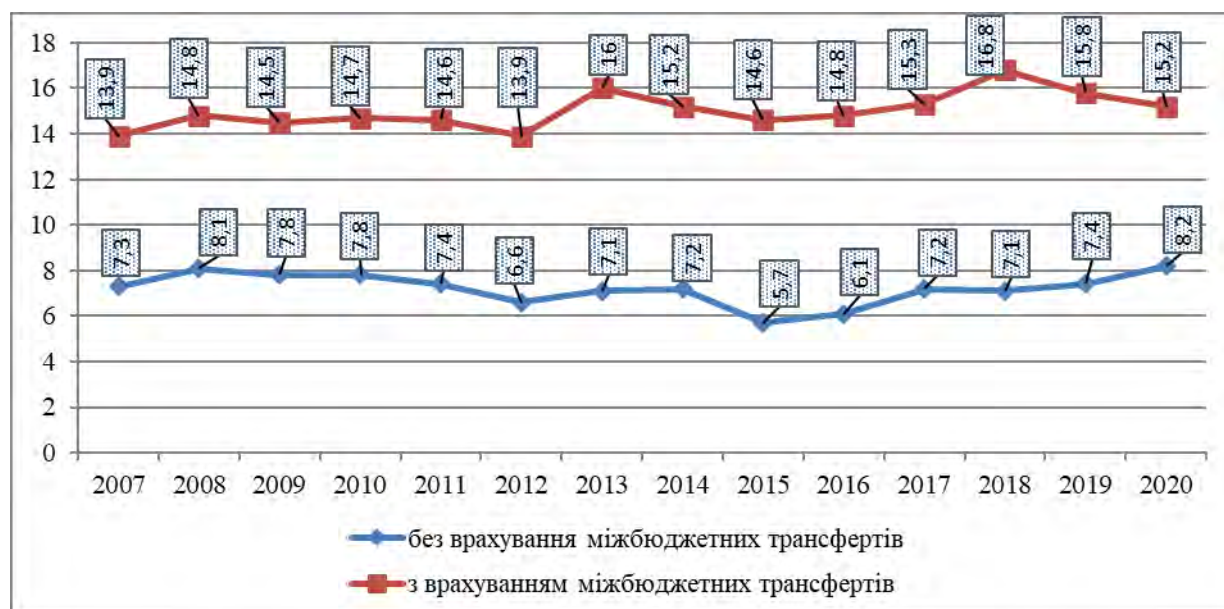


Рис. 4.9. Перерозподіл місцевих бюджетів через ВВП у 2006-2020 рр., %
Джерело: подано за¹⁰³.

Дещо вищим є цей показник, ураховуючи доходи місцевих бюджетів з міжбюджетними трансфертами, який за аналізований період коливається від 12,25 до 15,2%. Такий показник свідчить про високий рівень централізації бюджетної системи України, унаслідок чого спостерігається зниження ефективності та зростання незацікавленості місцевих органів самоврядування у частині наповнення коштами зведеного бюджету України¹⁰⁴.

¹⁰³ Бюджет України 2020. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий регіональний продукт у 2018 році. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 150 с.

¹⁰⁴ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий

Слід зазначити, що частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП європейських країн становить у середньому 13,6%. Привертає увагу той факт, що в країнах Західної Європи рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети значно різниться. Зокрема, у Данії він становить майже 1/3 ВВП (32,0%), а в Чехії – 8,4%¹⁰⁵. Отже, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети у вказаних європейських країнах свідчить про стан децентралізації управління фінансовими ресурсами. Чим більша частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вищий рівень децентралізації в країні. Фінансова децентралізація забезпечує більш ефективне надання локальних послуг, оскільки на рівні місцевої влади витрати будуть меншими через скорочення адміністративних витрат та витрат на поточний контроль.

На сьогодні Україна хоч і наблизилась до деяких основних положень Європейської хартії щодо функціонування місцевих бюджетів (яка передбачає, що місцева влада має право на свої власні фінансові ресурси, має право вільно розпоряджатися ними, частина фінансових ресурсів повинна формуватися з надходжень місцевих податків і зборів), однак наразі це ще не дає змогу місцевим бюджетам бути самодостатніми та фінансово спроможними. Згідно з європейськими стандартами, Україна належить до країни з низьким рівнем фінансової децентралізації (менше 10%)¹⁰⁶.

6. Зростання частки трансфертів у ВВП, що свідчить про зниження самодостатності місцевого самоврядування.

Трансферти з державного бюджету відіграють важливу роль у формуванні як доходів місцевих бюджетів, так і частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. Частка трансфертів у ВВП зростає з 6,2% у 2009 році до 7,1% у 2020 році, що свідчить про зниження самодостатності місцевого самоврядування (рис. 4.10)¹⁰⁷.

За європейськими експертними дослідженнями, якщо частка трансфертів у ВВП перевищує 1,4% (у 2010-2012 рр. цей показник в Україні становив 4%), то це є підтвердженням того, що державні інвестиції не сприяють підвищенню продуктивності економіки. Тобто це свідчить про низьку якість державного управління¹⁰⁸. В Україні цей показник значно перевищує європейські значення. Таку ситуацію можна пояснити також початком реформи децентралізації та невмінням органів влади власними силами забезпечувати соціально-економічний розвиток на місцях.

внутрішній продукт за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Офіційні дані державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹⁰⁵ Петрушенко Ю.М. Новітні підходи до фінансування розвитку місцевих громад: від реконізму до кредитування. *Вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 1 (36). С.94.

¹⁰⁶ Rodriguez-Pose A., Garcilazo J. E. Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions. [Електронний ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/263599871_Quality_of_Government_and_the_Returns_of_Investment_Examining_the_Impact_of_Cohesion_Expenditure_in_European_Regions

¹⁰⁷ Там само.

¹⁰⁸ Там само.

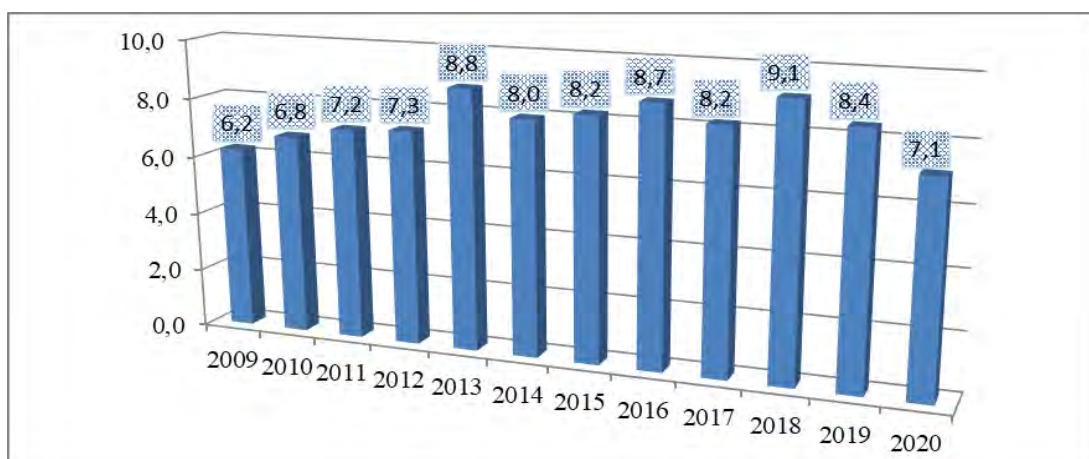


Рис. 4.10. Частка трансфертів у ВВП впродовж 2007-2020 рр., %

Джерело: подано за ¹⁰⁹.

7. Зростання нерівномірності та непропорційності розподілу міжбюджетних трансфертів.

Про зростання нерівномірності розподілу міжбюджетних трансфертів між регіонами України у 2020 році порівняно з 2018 роком свідчить збільшення коефіцієнта концентрації з 0,24 до 0,27. Слід зазначити, що за цей період суттєво зросла також диференціація за показником ВРП на одну особу – з 6,3 до 8,1 раза у 2020 році. Це свідчить про зростання як нерівномірності соціально-економічного розвитку, так і розподілу міжбюджетних трансфертів.

Далі проаналізуємо пропорційність розподілу міжбюджетних трансфертів в Україні за коефіцієнтом локалізації. Дані рис. 4.11 свідчать, що у 2018 році порівняно з попереднім роком зменшується кількість регіонів України (з 15 до 14), які впливають на нерівномірність розподілу трансфертів по Україні (коефіцієнт локалізації > 1).

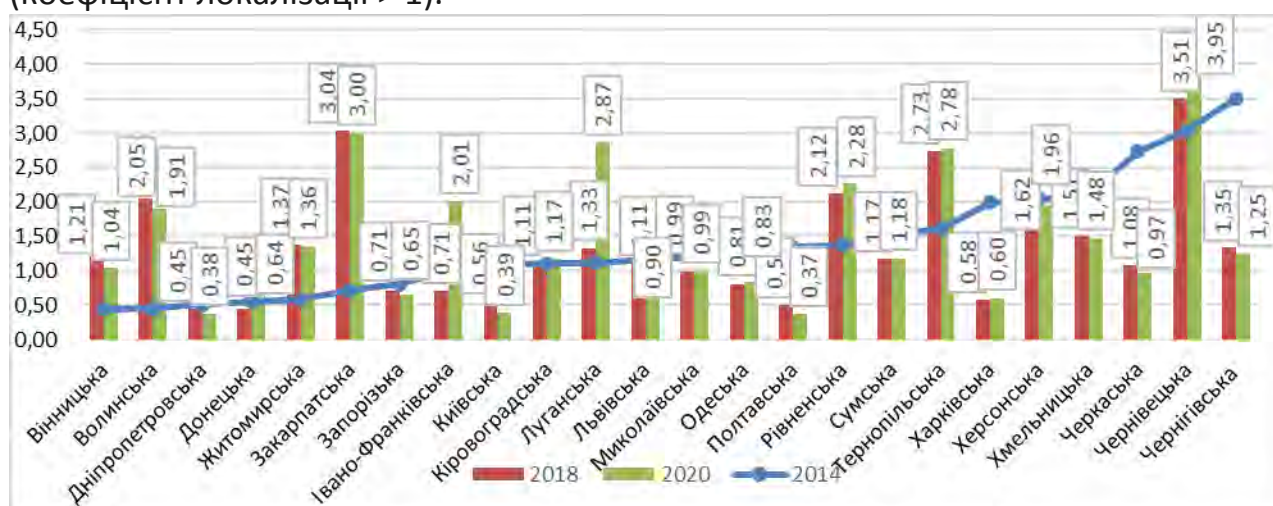


Рис. 4.11. Коефіцієнти локалізації міждержавних трансфертів за регіонами України у 2014-2020 рр.(без м. Києва)

Джерело: подано за ¹¹⁰.

¹⁰⁹ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Офіційні дані державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>;

Значний вплив на нерівномірність розподілу і надалі спричинили найменш розвинуті Закарпатська та Чернівецька області.

Ступінь міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, міст залежить від значення коефіцієнта варіації – чим більшим є його значення, тим більшим є ступінь диференціації. Незважаючи на суттєве зростання трансфертів на одну особу, фінансовий простір України за цим показником упродовж 2013-2019 рр. залишається однорідним. Коефіцієнт варіації за показником трансфертів на одну особу зростає з 15,6% в 2013 р. до 22,4% у 2019 р., або на 6,8 в.п. (рис. 4.12).

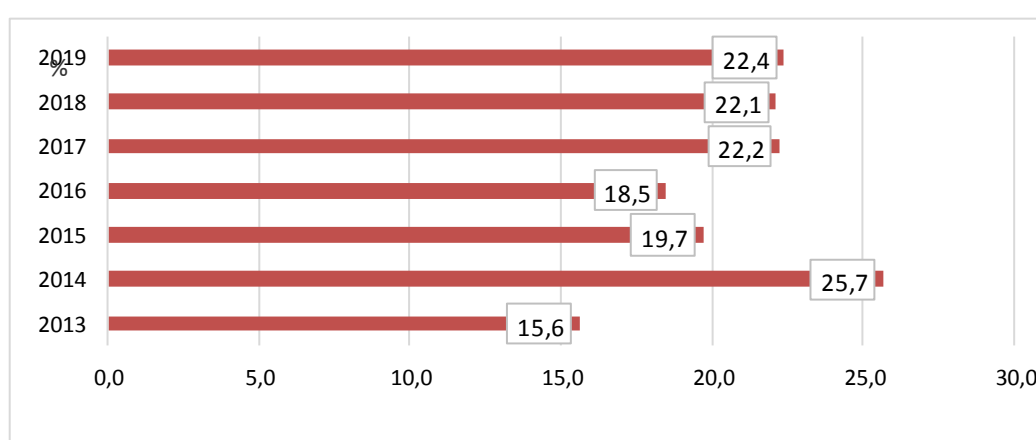


Рис. 4.12. Коефіцієнт варіації трансфертів на одну особу за регіонами України у 2013-2020 рр.

Джерело: подано за ¹¹¹.

Дані рисунку свідчать, що діюча на сьогодні трансфертна система не сприяє вирівнюванню фінансової підтримки розвитку територій та призводить до появи значної різниці у фінансуванні місцевого розвитку.

Завдяки дотаціям вирівнювання міжрегіональна варіація доходів місцевих бюджетів регіонів (без Києва) знизилася, тоді як до надання таких дотацій вона залишалася досить високою (57,8 і 49,7% відповідно) (рис. 4.13).

¹¹⁰ Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий регіональний продукт у 2018 році. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 150 с.

¹¹¹ Там само.



Рис. 4.13. Міжрегіональна варіація доходів місцевих бюджетів регіонів (без Києва) у 2013-2019 рр.

Джерело: подано за ¹¹².

На рис. 4.14 представлено зміну кумулятивних часток ВРП та трансфертів у 2014, 2018 та 2020 рр. і криву Лоренца (рівномірного розподілу). Дані рисунка свідчать про тенденцію до збільшення у 2018 році рівномірності розподілу міжбюджетних трансфертів порівняно з 2017 порівняно з 2014 роком, однак зменшення порівняно з 2014 роком.

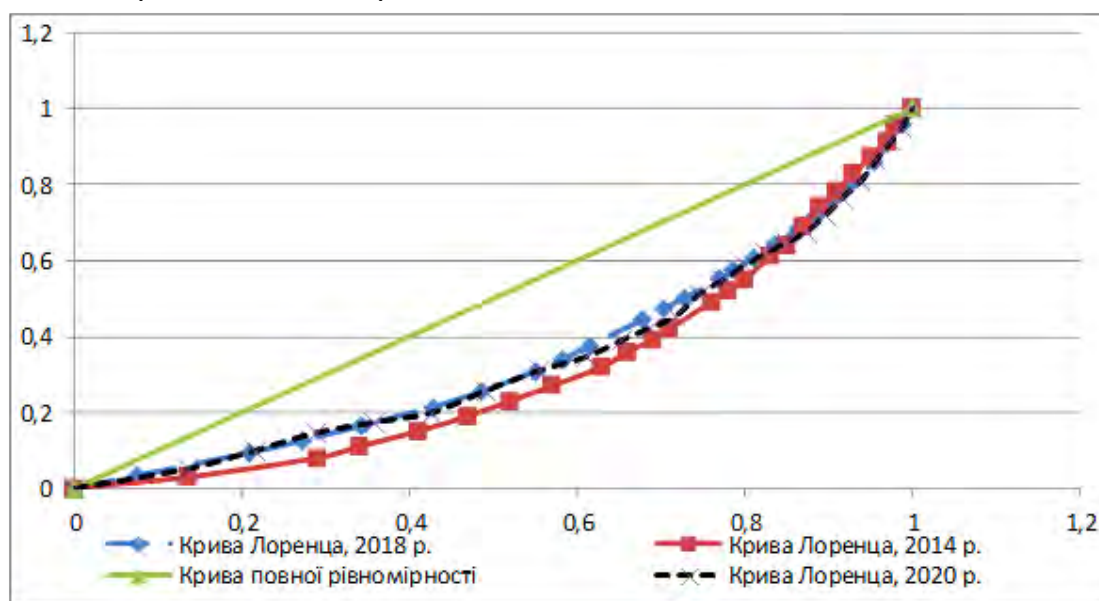


Рис. 4.14. Рівномірний та фактичний розподіли міжбюджетних трансфертів у 2014, 2018 та 2020 рр. (без м. Києва)

Джерело: подано за ¹¹³.

На рис. 4.15 наведено діаграму розсіювання, яка показує співвідношення між величиною міжбюджетних трансфертів і їхніми середньорічними темпами

¹¹² Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2017. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2018. 308 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.

¹¹³ Там само.

зростання за період 2014-2020 рр. Дані рисунка свідчать про наявність незначного взаємозв'язку між цими показниками ($R^2 = 0,0164$), що вказує на відсутність значного впливу трансфертів на економічне зростання регіонів України.

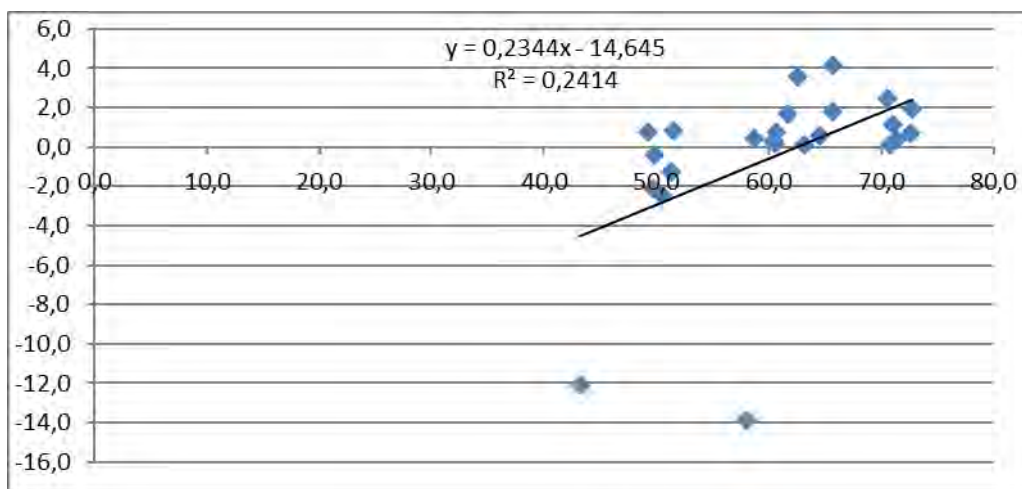


Рис. 4.15. Залежність між середньорічними темпами зростання ВРП та часткою міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів (у середньому за 2014-2020 рр., без м. Києва)

Джерело: подано за¹¹⁴.

8. Недостатня ефективність сучасної трансфертної системи.

Про ефективність системи трансфертів в Україні свідчить коефіцієнт еластичності, який засвідчує залежність зміни обсягів ВРП від наданих трансфертів на 1 в. п. Динаміка коефіцієнта еластичності міжбюджетних трансфертів упродовж 2014-2019 рр. свідчить про еластичність системи міжбюджетних трансфертів в Україні (рис. 4.16).

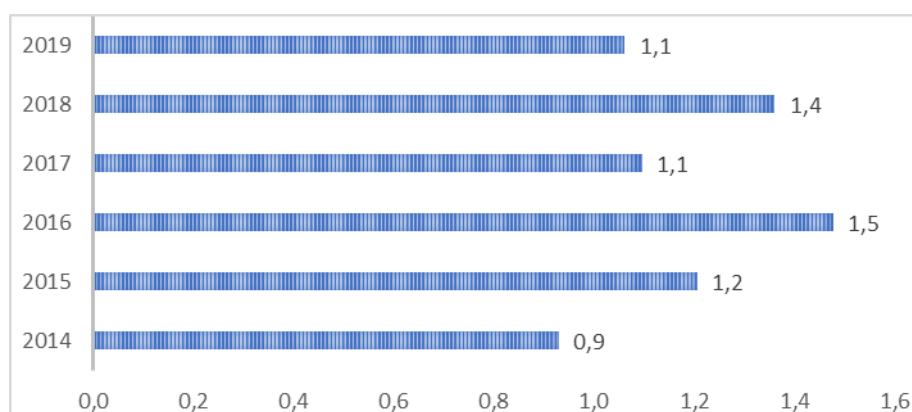


Рис. 4.16. Коефіцієнт еластичності міжбюджетних трансфертів упродовж 2014-2019 рр.

Джерело: подано за¹¹⁵.

¹¹⁴ Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий внутрішній продукт за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL <http://www.ukrstat.gov.ua/>

¹¹⁵ Бюджет України 2013. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2014. 244 с.; Бюджет України 2019. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 2020. 298 с.; Валовий регіональний продукт у 2018 році. Статистичний збірник. К.: Державна служба статистики України. 150 с.

Однак розрахований коефіцієнт еластичності показав, що обсяги наданих трансфертів зростали вищими темпами, ніж обсяги ВРП. Відповідно, констатуємо той факт, що надані трансферти не повною мірою зумовлюють позитивні тенденції соціально-економічного розвитку регіонів. Це здебільшого зумовлено орієнтацією трансфертів на підтримання соціальної сфери, а не розвиток реального сектору економіки.

Позитивним є те, що у 2015-2019 рр. коефіцієнт еластичності міжбюджетних трансфертів в усіх регіонах України перевищував одиницю (за винятком Волинської області) (рис. 4.17).

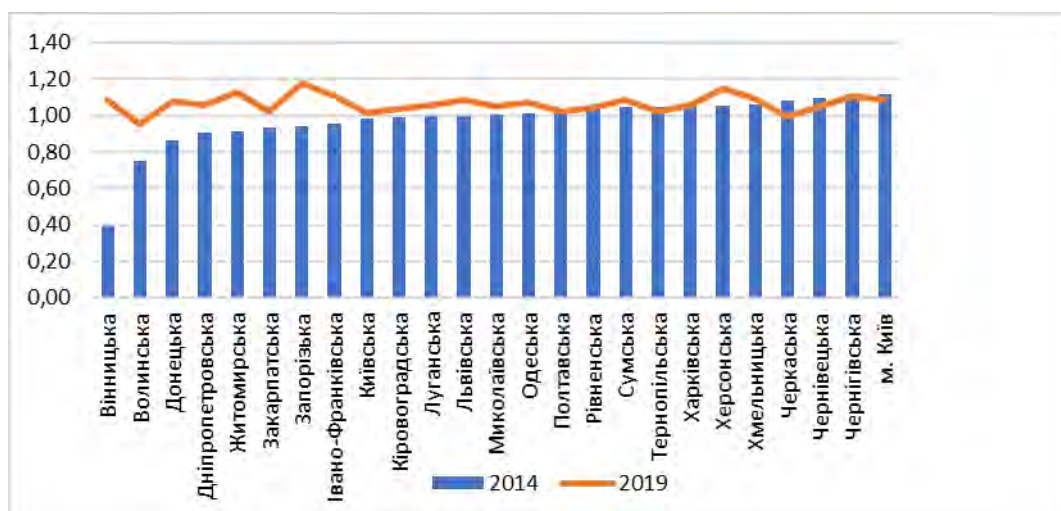


Рис. 4.17. Коефіцієнт еластичності міжбюджетних трансфертів у регіонах України в 2014-2019 рр.

Джерело: подано за¹¹⁶.

Підсумовуючи результати досліджень особливостей функціонування системи трансфертного механізму підтримки регіонального розвитку, слід констатувати низку проблемних аспектів:

- різницю між реальними потребами у фінансуванні, видатками та джерелами фінансування. Останніми роками спостерігається негативна тенденція до збільшення частки міжбюджетних трансфертів, обсяг яких становив понад 50% доходів місцевих бюджетів;
- неоптимальність перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, що підтверджується збереженням значних міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій;
- низьку частку цільових субвенцій, спрямованих на економічний розвиток та розбудову інфраструктури у структурі трансфертів, що призводить до зниження економічного-потенціалу регіонів;

¹¹⁶ Там само.

- недостатню прозорість розподілу міжбюджетних трансфертів, що зумовлено недосконалістю принципів і критеріїв розподілу субвенцій. Формула розподілу дотацій вирівнювання ускладнена безліччю коефіцієнтів, що знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів;

- недосконалість формульного підходу до розрахунку трансфертів. Механізм поділу адміністративно-територіальних одиниць на реципієнтів та донорів не завжди об'єктивний. В окремих випадках частка коштів, яка вилучається з бюджетів-донорів, не відповідає частці у формуванні трансфертної складової доходів держбюджету.

Отже, в Україні зберігається значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів, що суперечить принципам бюджетної децентралізації та не сприяє зменшенню міжрегіональної дивергенції. Основним індикатором ефективності реформ у міжбюджетних відносинах має стати скорочення співвідношення частки трансфертів, наданих бюджетом центрального рівня бюджетам місцевого самоврядування, шляхом збільшення власних доходів. Обсяги надання міжбюджетних трансфертів слід корегувати відповідно до результатів оцінювання якості використання бюджетних ресурсів і рівня використання економічного потенціалу територій.

5. ДОМІНАНТНІ ЧИННИКИ ТА ФОРМИ ПРОЯВУ СОЦІАЛЬНОЇ ЕКСКЛЮЗІЇ

5.1. Аналіз передумов виникнення соціальної ексклюзії

Досягнення збалансованого розвитку соціально-економічних систем різних рівнів знаходиться у площині ефективного регулювання процесів, які виникають унаслідок дії різного роду чинників, пов'язаних із негативними явищами як економічного, так і соціального характеру. Забезпечення ефективного регулюючого впливу з боку органів державної та регіональної влади є запорукою сталого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, зменшення міжрегіональних диспропорцій, зростання інвестиційної привабливості територій, запобігання ускладнень на політичному, економічному, міжетнічному підґрунті – все це є основою як національної політики держави, так і регіональної політики, як її невід'ємної складової.

Сучасний динамізм соціально-економічного розвитку ставить перед державою нові виклики, зумовлені необхідністю протидії негативним ефектам невпинних трансформацій, найбільш яскравими з яких вважаємо посилення нерівності та процесів соціальної поляризації, викликаних змінами в соціальній структурі суспільства. Наслідком цих змін сьогодні є поширення такого негативного соціального явища, як соціальна ексклюзія (*соціальне відторгнення або соціальне виключення*), яке ще у 60-х роках XX ст.

американський соціолог Т. Парсонс потрактував як побічний та майже неминучий ефект розвитку сучасного суспільства¹¹⁷.

Проблема соціальної ексклюзії в Україні та її регіонах насамперед пов'язана з дисфункційністю процесів регулювання основних сфер забезпечення життєдіяльності громадян, зокрема сфери зайнятості, оплати праці, соціальних гарантій та доступності соціальних послуг. Крім цього, істотного ризику для індивідів потрапити в категорію соціально виключених сьогодні завдає присутність інших дестабілізуючих чинників економічного характеру, а саме наявність значних дисбалансів на ринку праці, зокрема високого рівня безробіття та скорочення кількості робочих місць, значний рівень бідності, у т. ч. серед працюючого населення, ризик не отримати роботу відповідно до набутого особою кваліфікаційного рівня та інші чинники, які є особливо загрозливими для збереження та розвитку людського потенціалу держави.

Все це потребує всебічного переосмислення підходів до регулювання соціально-економічного розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях, проте найперше потрібний глибинний соціально-економічний аналіз для оцінювання масштабів цього негативного явища на різних рівнях життя суспільства та виявлення ризиків його подальшого поширення для обґрунтування напрямів та заходів щодо мінімізації проявів соціальної ексклюзії в Україні та її регіонах.

Приступаючи до оцінювання соціальної ексклюзії в Україні, вважаємо за доцільне насамперед спиратися на досвід вітчизняних і зарубіжних соціально-економічних досліджень. Слід зазначити, що сьогодні інформаційно-статистична база для дослідження проблеми соціальної ексклюзії в Україні є вкрай обмеженою. Спеціальні фахові дослідження глибини та рівня поширення цього явища в нашій державі здебільшого не здійснювалися. Не затверджено методології та критеріїв оцінювання соціальної ексклюзії, відсутня також цілеспрямована державна політика щодо подолання цього явища, яке несе вкрай загрозливі наслідки для суспільства.

Отож, метою цього дослідження є аналіз передумов та оцінювання проявів соціальної ексклюзії як на національному, так і на регіональному рівнях.

Набір емпіричних показників щодо оцінювання соціальної ексклюзії, який використовується в різних країнах різними дослідниками, істотно відрізняється. У межах цього дослідження здійснено аналіз соціальної ексклюзії за допомогою оцінювання різноцільових статистичних досліджень, зокрема на основі офіційних джерел Державної служби статистики України, даних

¹¹⁷ Ексклюзивність регулювання соціально-економічним розвитком регіонів: сутність, прояви та загрози/ НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів. 2020. 246 с.

Міністерства фінансів, інформації щодо соціо-демографічних характеристик та інших показників рівня життя домогосподарств, експертних інтерв'ю та тематичних статей, які представляють всеукраїнські видання, широко охоплюють масову територію та продукують відповідні дискурси упродовж значних періодів часу.

У цьому дослідженні ми аналізуємо процеси, які розвиваються на межі двох проблематик – економічної та соціальної. Часовий лаг дослідження охоплює періоди зародження української держави та початки її незалежного існування, а також сягає періоду сучасного її розвитку, що, на нашу думку, становить значний інтерес і є визначальним у контексті планування зміни національних як соціально-економічних, так і політичних напрямів, які визначають соціально-економічну політику держави.

Досліджуючи негативні наслідки нерівності і поглиблення поляризації в пострадянських суспільствах, економісти і соціологи зазвичай застосовують різні критерії бідності. Подібна практика спостерігається також і у країнах-членах ЄС. Можна сміливо стверджувати, що бідність і соціальна ексклюзія є взаємопов'язаними та водночас багатовимірними категоріями. Визначення бідності, уперше прийняте і погоджене в Європі Європейською радою ще у 1975 р., характеризує бідних як осіб, чиї доходи і ресурси обмежені такою мірою, що це не дозволяє їм вести мінімально прийнятний спосіб життя в тому співтоваристві, членами якого вони є, через що вони можуть зазнавати численних поневірянь, які виражаються в безробітті, низькому доході, поганих умовах проживання, недостатньому рівні медичного обслуговування і бар'єрах для безперервної освіти, культури, спорту і відпочинку. Відповідно, такі особи переважно «виключені» та ізольовані від участі в тих видах діяльності (економічної, соціальної і культурної), які є нормою для інших людей, і доступ їх до фундаментальних прав може бути обмежений¹¹⁸.

Досвід статистичних і соціологічних досліджень категорії бідності сьогодні дозволяє виділити три основні її різновиди: монетарну, деприваційну та суб'єктивну. Кожен з них має власну методологію виявлення та оцінювання рівня зубожіння особи, що потрапила у скрутне матеріальне становище. Особливо цікавим у контексті нашого дослідження є аналіз бідності за методом депривації, оскільки він не передбачає оцінювання фактичного доходу індивіда, а натомість визначає перелік його соціальних обмежень (їхню кількість і характер), а також соціальних «виключень», з якими стикається цей індивід в повсякденному житті. Таке оцінювання пов'язане з тим фактом, що далеко не всі обмеження та соціальні «виключення» індивіда, наприклад наявність житла, побутових зручностей, доступність та якість освітніх, медичних та соціальних послуг тощо, можуть бути переведені у грошовий еквівалент. Всі ці показники не оцінюють безпосередньо у грошовому еквіваленті, радше вони

¹¹⁸ Соціальне відторгнення: європейський досвід та українські реалії / Акіліна О.В. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ryzyk.in.ua/2015/11/blog-post_25.html

стосуються якраз категорії соціальної ексклюзії індивіда, про яку саме йдеться у цьому дослідженні.

Значний інтерес для нас також становить оцінка суб'єктивної бідності, яку визначають на підставі самооцінки індивідом власного матеріального становища, тому вона не базується на розрахунках та думках експертів. У цьому разі межу бідності розраховують на основі оцінки респондентів свого порогового рівня доходу, необхідного для досягнення ними прийнятного рівня життя. Можна вважати, що цей показник є більш суб'єктивним, аніж об'єктивні розрахунки категорії бідності на основі офіційних даних статистичних служб, тому його і називають «суб'єктивна бідність». Проте хочемо зауважити, що з огляду на умови економічної нестабільності, зокрема нинішньої ситуації в нашій державі, такі традиційні об'єктивні критерії, як легальний дохід, що оподатковується, рівень освіти чи соціальне забезпечення, посада та кваліфікація тощо є сьогодні менш інформативними, ніж суб'єктивні параметри та оцінки окремих індивідів. Низькі зарплати на найбільш престижних державних посадах, а також масове ухиляння від сплати податків з додаткових джерел доходів вносять такі викривлення в об'єктивну картину соціальної нерівності, що використання подібного роду критеріїв призводить до принципових помилок у вивченні реальної статусної ієрархії індивідів, передусім ієрархії рівнів їхнього добробуту¹¹⁹. Отже, у контексті нашого дослідження, а саме оцінювання соціальної ексклюзії, окрім застосування фактичних макроекономічних показників, доцільно також спиратися на аналіз самооцінок соціального та матеріального положення, які тісно пов'язані із соціальним самопочуттям людей.

Для проведення дослідження проявів соціальної ексклюзії в Україні та наслідків її впливу на соціально-економічний розвиток держави та її регіонів використаємо власний методичний підхід до оцінювання цього явища (рис. 5.1).

Оскільки соціальна ексклюзія є категорією як соціальною, так і економічною, вона, безумовно, залежить від таких показників, як індекси споживчих цін, інфляції та реальної заробітної плати, що загалом характеризують рівень купівельної спроможності населення. Крім того, це явище також визначають регіональні індикатори структури зайнятості, сфери оплати праці та доступності соціальних послуг.

Отже, проблема мінімізації проявів соціальної ексклюзії в Україні знаходиться у двох площинах регулювання, а саме: у площині загальнонаціонального та регіонального рівня. Головними сферами прояву соціальної ексклюзії в Україні розглядаємо сферу зайнятості та оплати праці, що відносяться до інституту ринку праці та є його безпосередніми складовими; сферу соціальних стандартів, гарантій та нормативів, а також соціальних послуг, зокрема рівень їхньої доступності в країні на теперішній час.

¹¹⁹ Барановський О. І. Фінансові передумови формування середнього класу [Електронний ресурс]. URL: http://eip.org.ua/docs/EP_02_2_108_uk.pdf

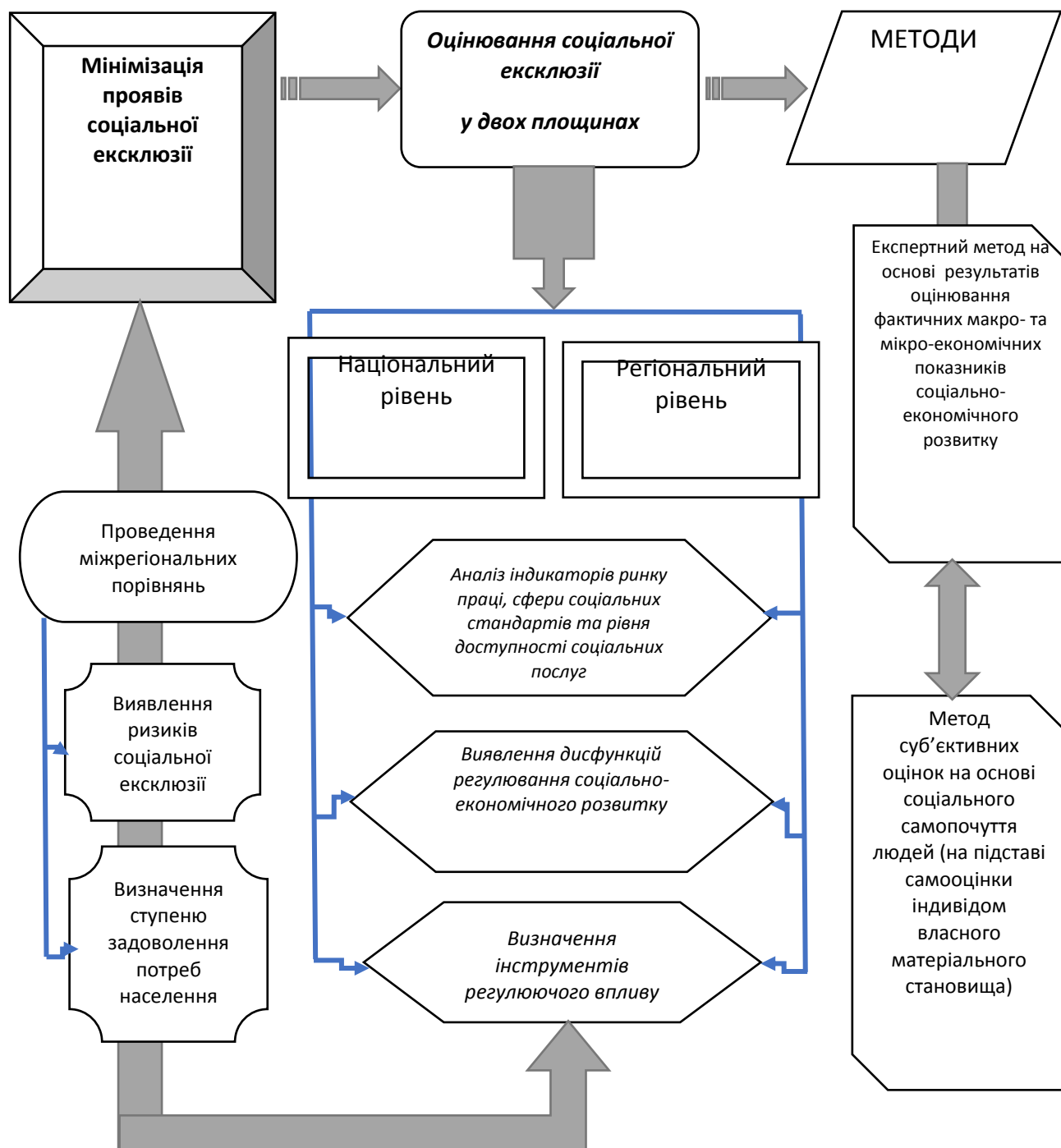


Рис. 5.1. Методичний підхід до оцінювання соціальної ексклюзії для регулювання соціально-економічного розвитку
Джерело: розробка автора.

Основними методами аналізу обрано експертний метод, який базується на результатах оцінювання фактичних макро- та мікроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави та регіонів України, а також метод суб'єктивних оцінок, який враховує соціальне самопочуття людей і, відповідно, оцінює рівень задоволення індивідом власним матеріальним становищем.

Вважаємо, що основним показником результативності соціально-економічної політики держави, а також індикатором, здатним віддзеркалити глибину та масштабність явища соціальної ексклюзії в Україні, є рівень та якість життя населення, який визначає ступінь задоволення різнобічних потреб людини (соціально-економічних, фізіологічних, психоемоційних, духовних), умови її життєдіяльності, стан здоров'я та рівень освіти, стан середовища існування тощо. Забезпечення гідного рівня та якості життя всіх категорій населення, а також його безупинне підвищення потребує запровадження та дотримання високих соціальних стандартів, що є найважливішим пріоритетом соціально-економічної політики та однією з основних функцій соціального захисту населення. Щоб забезпечити достатній рівень життя для своїх громадян, держава визначає розмір прожиткового мінімуму, який сьогодні в Україні визнано базовим державним соціальним стандартом.

Відповідно до законодавства України, прожитковий мінімум – це вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості¹²⁰. Цей показник є основою для формування доходів населення, а разом з ним у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку застосовується ще один соціальний стандарт, а саме розмір мінімальної заробітної плати. Динаміку обох цих показників представлено на рис. 5.2.

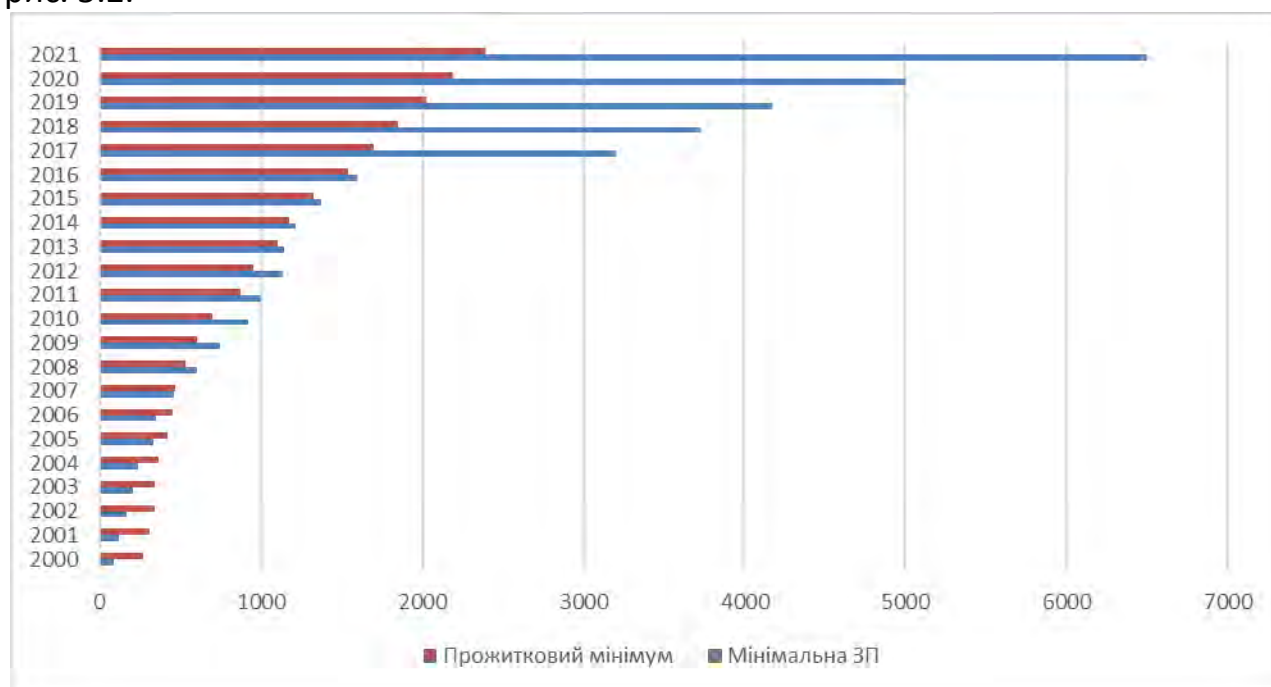


Рис. 5.2. Динаміка індикаторів прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати в Україні, грн

Джерело: розраховано автором.

¹²⁰ Закон України «Про прожитковий мінімум» (зі змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14#Text>.

Слід зазначити, що застосування лише абсолютних показників для визначення об'єктивної оцінки рівня життя не є достатнім, оскільки зростання доходів може свідчити про інфляційні процеси в державі. Щоб реально оцінити рівень життя населення потрібно також провести аналіз його купівельної спроможності, тобто розглянути динаміку індексів споживчих цін і реальної заробітної плати в Україні (рис. 5.3).

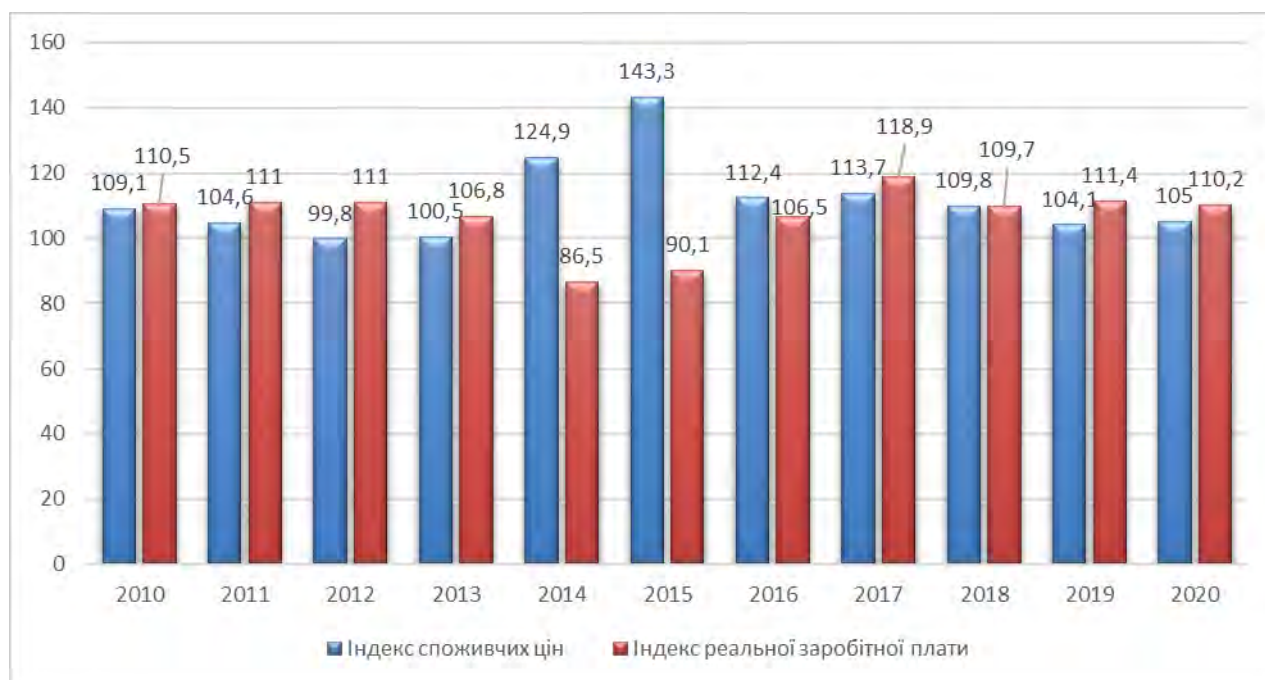


Рис. 5.3. Динамічні зміни індексів споживчих цін та реальної заробітної плати в Україні, %

Джерело: : розраховано автором.

Як свідчать дані Державної служби статистики України, динаміка основних соціально-економічних індикаторів рівня життя в Україні впродовж досліджуваного періоду характеризується доволі нестійкими тенденціями. Зокрема, аналіз показників прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати демонструє, що система соціального забезпечення в Україні не відповідає загальноновизнаним міжнародним стандартам, оскільки, відповідно до вимог Європейської соціальної хартії, мінімальна заробітна плата повинна становити понад 2,5 розмірів рівня прожиткового мінімуму. Вочевидь, як видно з рис. 2, в Україні подібна тенденція не спостерігається, зокрема відзначається протилежна ситуація, коли розмір мінімальної заробітної плати тривалий час є нижчим за рівень прожиткового мінімуму і лише у 2008 р. ці показники зрівнюються. Утім, незважаючи на подальше безупинне зростання обидвох даних соціально-економічних індикаторів, їхнє співвідношення не дозволяє сьогодні забезпечити навіть базових фізіологічних потреб людини, не кажучи вже про соціальні потреби, які є невід'ємною складовою гідного рівня життя та розвитку індивіда.

Окрім цього, динаміка індексів споживчих цін і реальної заробітної плати в Україні свідчить про зменшення купівельної спроможності населення, оскільки індекс споживчих цін зростає, натомість індекс реальної заробітної плати в Україні знижується (рис. 3). Особливо значним є розрив між цими показниками у 2014-2015 рр., що вказує на високий ріст інфляції у цей період часу і суттєве зниження купівельної спроможності заробітної плати населення.

Якщо розмір мінімальної заробітної плати в державі дорівнює розміру прожиткового мінімуму, тоді знецінюється праця найманих працівників, оскільки мінімальна зарплата не виконує жодної зі своїх основних функцій (відтворювальної, регулюючої та стимулюючої). До того ж, якщо розмір мінімальної заробітної плати не перевищує розміру прожиткового мінімуму, це унеможлиблює задоволення найнеобхідніших потреб для функціонування і відтворення людського потенціалу¹²¹.

На сьогодні офіційний рівень прожиткового мінімуму в Україні зростає темпами, у кілька разів нижчими, ніж реальні ціни на продовольчі товари. У 2020 р. прожитковий мінімум збільшився тільки на 2,2%, однак, ураховуючи індекс споживчих цін, він реально знизився на 7,2%. З огляду на такий факт можемо зазначити, що прожитковий мінімум як базовий соціальний стандарт сьогодні не виконує своєї функції, позаяк в Україні теперішній реальний (або фактичний) прожитковий мінімум більш ніж удвічі перевищує законодавчо встановлений.

Слід зазначити, що в Україні на практиці існує диференціація у видах прожиткового мінімуму, оскільки держава для різних цілей застосовує два різні типи цього показника: законодавчий прожитковий мінімум (використовується урядом для розрахунку певних видів соціальних пільг, податків, аліментів, розміру мінімальної зарплати та пенсії) і фактичний (розраховується щомісяця Міністерством соціальної політики на базі спостережень за динамічними змінами рівня життя та цін у країні). Фактичний прожитковий мінімум, згідно з розрахунками Мінсоцполітики, майже вдвічі вищий, ніж законодавчо встановлений, який на кінець 2020 р. в розрахунку на місяць на одну працездатну особу становив 55% фактичного¹²².

Найбільш значна різниця між реальним (фактичним) і законодавчо встановленим рівнями прожиткового мінімуму в Україні виникла у період після кризи 2014 р. Оскільки на фоні суттєвого зростання індексу споживчих цін і різкого зниження індексу заробітної плати в державі об'єктивне підвищення законодавчого рівня прожиткового мінімуму спричинило б миттєвий ріст видатків державного бюджету, для запобігання такої ситуації у період з 2013 по серпень 2015 р. уряд прийняв рішення «заморозити» законодавчий рівень прожиткового мінімуму. Це спричинило блискавичне зростання фактичного

¹²¹ Купівельна спроможність заробітної плати як базис розвитку людського потенціалу / Ревко А.М. // [Електронний ресурс]. URL: http://www.visnyk-ekon-old.uzhnu.edu.ua/images/pubs/42/42_58.pdf

¹²² Аналітична записка: Підвищення ефективності використання прожиткового мінімуму як інструменту подолання бідності в Україні [Електронний ресурс]. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2021/02/Prozhitkoviy-minimum_TSentr-analizu-publichnih-finansiv_Analitichna-zapiska_22-lyutogo_compressed-1.pdf

рівня прожиткового мінімуму, який вже у період з 2015 по 2018 р. вже перевищував законодавчо встановлений майже на 90%¹²³.

Оскільки прожитковий мінімум сьогодні втратив свою первинну роль, а саме індикатора базового соціального стандарту в Україні, відтак це спричинило серйозну проблему не тільки для громадян, але в першу чергу для держави. Економічний зміст прожиткового мінімуму полягає у визначенні порогового значення доходу, який потрібно отримати індивіду (чи домогосподарству) для того, щоб забезпечити достатній рівень життя і не потрапити за межу бідності. Якщо наявний рівень доходу індивіда (чи домогосподарства) є нижчим за це порогове значення, то держава зобов'язується його умовно дофінансувати, тобто «підтягнути» рівень доходу цього індивіда (чи домогосподарства) до мінімально прийнятого базового стандарту. Проте сьогодні держава застосовує цей показник лише для того, щоб визначити розмір певного типу платежу з/до бюджету. Для цього було запроваджено ще кілька видів офіційного прожиткового мінімуму, зокрема¹²⁴:

- для дітей до 6 років;
- для дітей з 6 до 18 років;
- для осіб, які втратили працездатність;
- з 2021 р. ще декілька видів для визначення зарплат суддям, прокурорам та іншим співробітникам держорганів, розмір зарплати яких прив'язано до прожиткового мінімуму за законодавством.

Від законодавчого прожиткового мінімуму тепер в Україні залежить розмір понад 150 різних платежів, що здійснюються з/до бюджету, перелік яких на практиці трансформується у п'ять типів виплат, а саме¹²⁵:

6. Соцвиплати. За оцінками Мінсоцполітики, у 2020 р. до розміру прожиткового мінімуму було прив'язано 63 типи соціальних виплат. Виплати за ними у 2020 р. становили 40,4 млрд грн. Із цього переліку 27 видів соціальних виплат залежать виключно від прожиткового мінімуму. Наприклад, це такі виплати, як довічні державні стипендії, одноразова грошова винагорода особам, яким присвоєно звання Герой України, доплати громадянам, які працюють у зоні відчуження, тощо.

7. Заробітні плати в бюджетному секторі. З січня 2017 р. і до січня 2021 р. від розміру прожиткового мінімуму залежали оклади всіх працівників бюджетної сфери та держслужбовців. Це змінилось лише після рішення уряду в січні 2021 р. затвердити оклад працівника 1 тарифного розряду в абсолютному вираженні без прив'язки до прожиткового мінімуму. Проте прожитковий мінімум все ще безпосередньо впливає на оплату праці інших категорій працівників бюджетної сфери, оклади яких не прив'язані до єдиної

¹²³ Там само.

¹²⁴ Прожитковий мінімум в Україні: що з ним не так і як це виправити? / Марчак Д. [Електронний ресурс]. URL: <https://voxukraine.org/prozhitkovij-minimum-v-ukrayini-shho-z-nim-ne-tak-i-yak-tse-vipraviti/>

¹²⁵ Там само.

тарифної сітки. Наприклад, базовий розмір посадового окладу суддів становить від 30 до 55 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

8. Пенсії. Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності в чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму, визначеного законом для осіб, які втратили працездатність. На 1 січня 2021 р. він становив 1769 грн. Пенсію в розмірі прожиткового мінімуму в Україні, за даними Пенсійного фонду, отримують 1,2 млн осіб.

9. Грошова допомога співробітникам бюджетного сектору. Наприклад, одноразова допомога військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу після укладення ними першого контракту. Розмір такої грошової допомоги становить 8-10 прожиткових мінімумів.

10. Адміністративні платежі, штрафи та інші типи платежів, прив'язаних до прожиткового мінімуму вимог до суб'єктів господарювання, визначені Податковим, Кримінально-процесуальним, Господарсько-процесуальним та іншими кодексами та законами України. Іншими словами, від розміру прожиткового мінімуму залежить значна кількість виплат, які здійснюються державою на користь громадян, а також частина виплат (штрафів), що здійснюються громадянами та юридичними особами на користь держави. Перелік цих платежів вражаючий – від визначення рівня допомоги для малозабезпечених родин та соціальних платежів в обсязі 10% прожиткового мінімуму до розміру державної підтримки кінематографії обсягом 4000 ПМ.

Отже, основним інструментом регулюючого впливу сьогодні має бути прожитковий мінімум, який є визначальним індикатором сфери **соціальних стандартів, гарантій і нормативів** в Україні, формування якої саме і розпочалося з прийняттям Закону України «Про прожитковий мінімум» (1999 р.) та Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (2000 р.). Закон стверджує, що прожитковий мінімум є базовим державним стандартом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти. На нашу думку, подолання ексклюзивності регулювання сфери соціальних стандартів, гарантій і нормативів слі розпочати з корегування рівня прожиткового мінімуму в Україні для приведення його до рівня європейських стандартів, можливості його застосування як індикатора рівня бідності та об'єктивного відображення становища незаможних людей в державі, а також тих, які підпадають під ризик соціальної ексклюзивності.

Насамперед треба змінити підхід до розуміння категорії «прожитковий мінімум» в Україні, припинити ототожнювати його з показником, до якого через систему коефіцієнтів прив'язано безліч бюджетних виплат, натомість повернути йому статус індикатора рівня доходу домогосподарства, а також індикатора визначення потреби в наданні соціальної допомоги.

Наступним кроком повинне бути забезпечення відповідності з рівнем прожиткового мінімуму лише тих видів виплат, які за економічним змістом мають до нього пряме відношення (наприклад, розмір допомоги малозабезпеченим особам).

Як і в більшості розвинених держав, рівень прожиткового мінімуму в Україні повинен бути єдиним для всіх категорій громадян. Водночас його слід визначати не для окремої особи, а загалом для сім'ї, як індикатор рівня добробуту окремого домогосподарства.

Крім цього, необхідним є також впровадження в систему державних стандартів ще одного показника, а саме регіонального індексу прожиткового мінімуму, оскільки як рівень цін, так і рівень життя в Україні диференційований залежно від визначеного регіону.

Забезпечення відповідного та дієвого регулювання сфери соціальних стандартів, гарантій і нормативів, насамперед показника прожиткового мінімуму як її базового індикатора, уможливорює реалізацію стратегічної мети держави, а саме досягнення високих стандартів рівня та якості життя її громадян, що сьогодні є необхідною передумовою побудови соціально орієнтованої ринкової економіки.

Наступним предметом регулювання у контексті мінімізації проявів соціальної ексклюзії в Україні мають бути **сфера зайнятості та сфера оплати праці**, які є одними з безпосередніх складових інституту ринку праці в державі (як національного, так і регіонального рівнів). Окрім того, ці сфери є також основним індикатором забезпечення матеріального добробуту працездатного населення держави і в умовах сьогодення потерпають від проявів ексклюзивності регулювання, а саме від невиваженої політики в системі ціноутворення та заробітної плати. Зазначене призводить до подальшого зниження рівня та якості життя громадян, знецінення мотивації трудової діяльності, підсилює соціальну напруженість й значно підвищує ризик соціальної ексклюзії в суспільстві.

Теперішній рівень соціальної захищеності громадян України є значно нижчим порівняно зі стандартами розвинутих країн не тільки через вразливість сфери соціальних стандартів і гарантій, зумовлену дисфункційністю процесів її регулювання, але, вочевидь, і через низький рівень оплати праці. Втрата системи безоплатного розподілу житла, перехід до платних послуг соціальної сфери, зокрема багатьох послуг освіти та охорони здоров'я, ще більше посилюють роль саме оплати праці в забезпеченні добробуту громадян¹²⁶. Як зазначають експерти, кожному третьому мешканцю України заробітної плати не вистачає для реалізації необхідних життєвих потреб, а кожний другий працездатний мешканець України працює на умовах вторинної або третинної

¹²⁶ Рівень та якість життя населення України як показник дієвості соціальної державної політики [Електронний ресурс]. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Popova.pdf>

зайнятості, одержуючи доходи в тіньовому секторі економіки, які не оподатковуються¹²⁷.

Якщо розглянути динаміку індексів заробітної плати в Україні упродовж останніх десяти років, то можемо спостерігати уповільнення темпів зростання як номінальної, так і реальної заробітної плати (рис. 5.4). Причому у 2015 р. збільшення розриву між ними, тобто зниження темпів зростання реальної заробітної плати, відбувається більш інтенсивно.

Варто підкреслити також, що темпи зростання заробітних плат впродовж досліджуваного періоду випереджали темпи зростання ВВП в Україні. А знецінення заробітної плати громадян є серйозною перешкодою на шляху до збереження та розвитку трудового потенціалу України, а також є вагомим чинником, що призводить до соціальної ексклюзії.

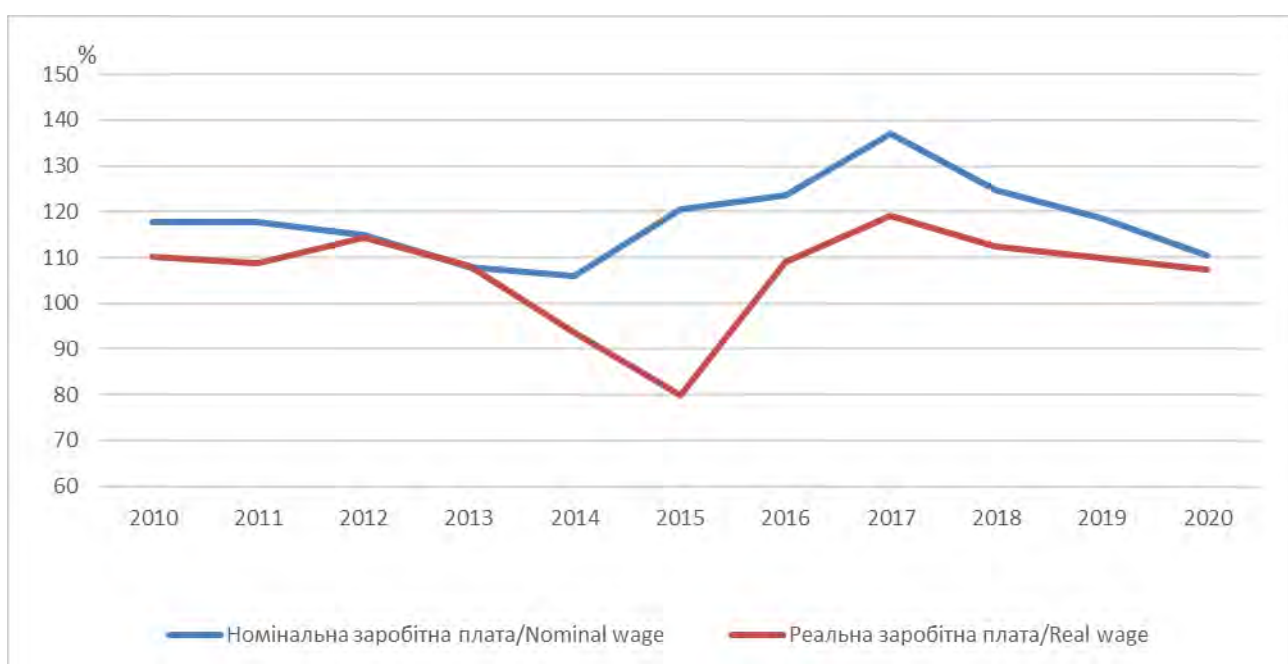


Рис. 5.4. Темпи зростання/зниження індексів номінальної та реальної заробітної плати у 2010-2020 роках в Україні

Джерело: розраховано автором.

Для більшості населення України заробітна плата є основним або й єдиним джерелом доходу. Частка заробітної плати в загальній сумі доходів населення у 2019-2020 рр. становила відповідно: у 2019 р. – 47%, у 2020 р. – 45,9% (рис.5.5-5.6).

¹²⁷ Пиц В. І. Реалії розвитку ринкових відносин у сфері оплати праці в Україні *Зб. наук.-техн. пр.* – Вип. 17.5 / Нац. лісотехнічний ун-т України; відп. ред. Д. Л. Дудюк. Львів : НЛТУУ. 2007. С. 171-175.

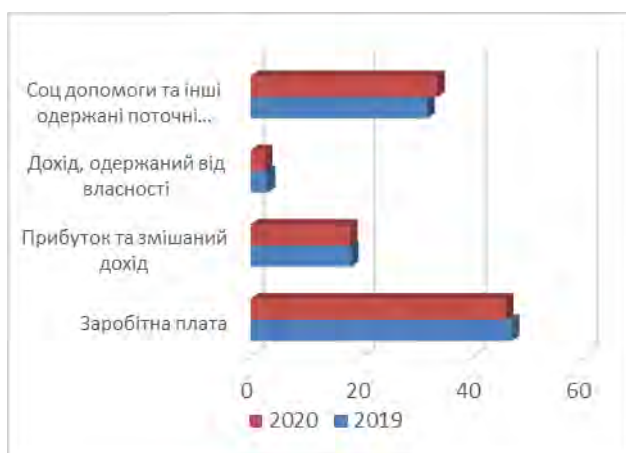


Рис. 5.5. Основні показники ринку праці в Україні за 2019-2020 рр.

Джерело розраховано автором.

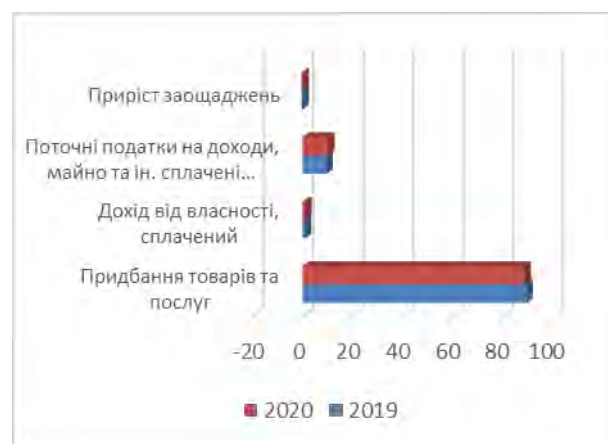


Рис. 5.6. Основні показники ринку праці в Україні за 2019-2020 рр.

Джерело: розраховано автором.

Представлені на рис. 5.5-5.6 показники свідчать, що упродовж останніх двох років частка заробітної плати, прибутку від підприємницької діяльності та змішаного доходу в загальному обсязі доходів населення мають тенденцію до скорочення. Причинами такої негативної тенденції є низка факторів, найбільш значними з яких є вивільнення значної кількості працівників, перехід на неповний робочий день, виплата зарплати «у конвертах» через несприятливі економічні трансформації, погіршення умов здійснення підприємницької діяльності тощо.

Наслідком вивільнення надлишкової кількості працівників є зниження їхнього професійно-кваліфікаційного рівня, що водночас становить значну загрозу для соціально-економічного розвитку держави, а також для розвитку її людського потенціалу. Відповідно до інформації щодо запланованого масового вивільнення працівників унаслідок змін в організації виробництва та праці на початок 2020 р. за видами економічної діяльності в Україні, загалом було вивільнено 66 968 працівників (рис. 5.7).



Рис. 5.7. Перелік вивільнених працівників за видами економічної діяльності через зміни в організації виробництва і праці (на початок 2020 р.)

Джерело: подано за ¹²⁸.

¹²⁸ Аналітична та статистична інформація Державного центру зайнятості [Електронний ресурс]. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/all>

Результати оцінювання кількості вивільнених працівників за регіонами України показують, що найбільше їх було вивільнено у Вінницькій області – 6524 ос. На початок 2021 р., найменше у м. Києві – 832 ос. (рис. 5.8).

Такі процеси негативно впливають не лише на соціально-економічний та людський розвиток, але й загалом на національну безпеку України. Особливо небезпечною для країни є внутрішня від’ємна трудова міграція, яка полягає в тому, що люди в пошуках роботи переміщуються в інші, менш кваліфіковані і менш продуктивні сектори, де вони в результаті поступово втрачають безцінні навички та знання, набуті в технологічних галузях¹²⁹. Така ситуація призводить до низхідної соціальної мобільності індивідів, яка поступово спричинює їх соціальну ексклюзію.

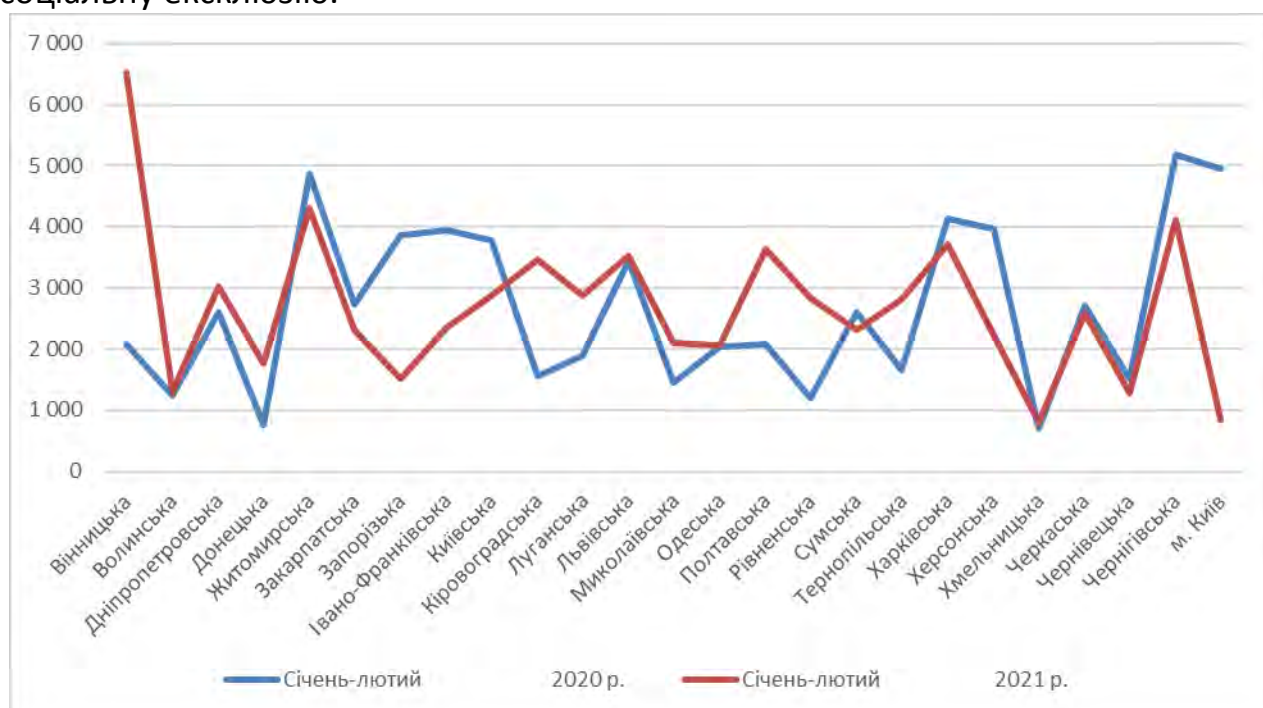


Рис. 5.8. Перелік вивільнених працівників за регіонами України внаслідок змін в організації виробництва і праці (на початок 2020 р.)

Джерело: подано за¹³⁰.

Ще однією характерною тенденцією, яка виявлена за результатами оцінювання доходів і витрат населення, є зростання виплати соціальних допомог та інших поточних трансфертів, що також має неоднозначний ефект для соціально-економічного розвитку. З одного боку, це свідчить про позитивну тенденцію до сприяння в допомозі малозабезпеченим та біднішим верствам населення і водночас зниження ризику соціальної ексклюзії в суспільстві. Однак з іншого боку, це має також негативний характер, оскільки посилює навантаження на державний бюджет, працюючих осіб і суб'єктів

¹²⁹ Траектория украинского ВВП: есть ли возможность ее изменить / В. Власюк [Електронний ресурс]. URL: <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2019/05/7/647578/>

¹³⁰ Там само.

підприємницької діяльності, а також сприяє формуванню утриманських настроїв і пристосування.

Наявність у домогосподарствах категорії утриманців є ще одним вагомим чинником підвищення ризику соціальної ексклюзії в Україні. До цієї категорії осіб належать також пенсіонери, діти та безробітні. Через збільшення чисельності утриманців із числа безробітних збільшується навантаження на працюючих членів домогосподарства, що формує передумови для індивідів потрапити в категорію соціально виключених.

За даними Державної служби статистики України, коефіцієнт економічного навантаження на працюючого члена домогосподарства (відношення загальної кількості членів домогосподарства до кількості працюючих) у середньому по країні на початок 2019 р. становив 2,5 (раза) (для порівняння, у 2017 р. – 2,56, у 2012 р. – 2,44). У сільській місцевості цей показник зменшився з 3,14 у 2017 р. до 3,01 у 2018 р., у міських поселеннях – з 2,34 до 2,30. Серед регіонів цей показник найвищим є у Волинській (3,47), Тернопільській (3,27), Хмельницькій (2,98), Рівненській та Херсонській (по 2,89) областях (рис. 5.9).

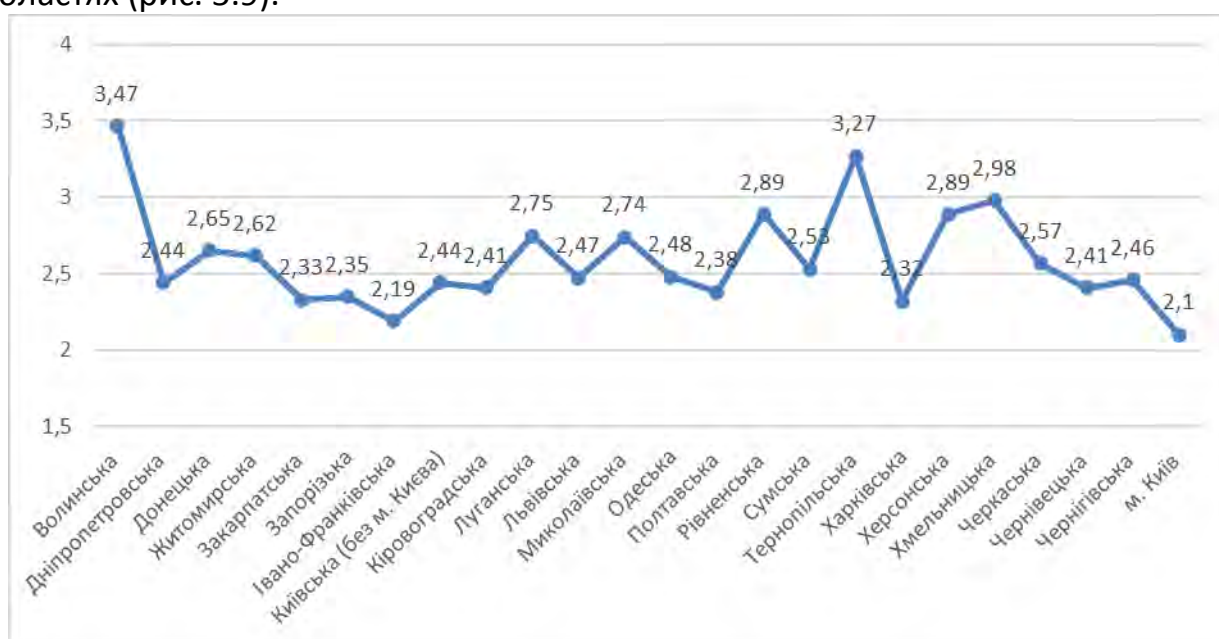


Рис. 5.9. Коефіцієнт економічного навантаження на працюючого члена домогосподарства (2019 р.)

Джерело: подано за¹³¹.

Очевидно, що добробут домогосподарства залежить від наявності та кількості працюючих осіб у його складі, і сьогодні в Україні в середньому дві третини домогосподарств мають у своєму складі працюючих осіб на початок 2019 р. (у містах цей показник становить 69% домогосподарств, у селах – 56%). Однак розподіл кількості працюючих осіб на одне домогосподарство показує, що в середньому по Україні в половини домогосподарств, до складу яких

¹³¹ Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України. Статистичний збірник. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. URL: www.ukrstat.gov.ua

входять працюючі особи, працює лише одна особа, у 42% таких домогосподарств – дві, у 8% – три і більше осіб¹³².

Крім цього, на розвиток трудового потенціалу в Україні в умовах сьогодення впливає велика кількість інших дестабілізуючих чинників, що істотно підвищує рівень ризику для індивідів потрапити в категорію соціально виключених. Найбільш характерними серед них є такі:

- високий рівень безробіття в державі та періодичні його коливання в бік зростання;
- скорочення кількості робочих місць;
- бідність, зокрема серед працюючого населення та поширення в Україні категорії «працюючі бідні» внаслідок деформації у рівнях оплати праці;
- ризик не отримати роботу відповідно до набутого кваліфікаційного рівня;
- ризик втратити роботу;
- дефіцит бюджету та позабюджетних фондів, що призводить до періодичного зменшення величини соціальних гарантій та скорочення розмірів соціальних виплат та ін.

Якщо проаналізувати ситуацію на ринку праці, то, дивлячись лише на цифри, можна констатувати, що за роки незалежності рівень безробіття в Україні збільшився чи не в 40 разів. Наприклад, щорічник Державної служби статистики за 1993 рік звітує, що на цей рік рівень безробіття становив 0,25%. Але тут треба підкреслити, що в той час використовувалася радянська методологія розрахунку, за якої насправді завищували зайнятість, оскільки в СРСР передбачалася кримінальна відповідальність за дармоїдство, через що небезпечно було бути зарахованим у безробітні і значна частина робітників працювали неповний робочий тиждень¹³³.

Починаючи з 1995 р. рівень безробіття в Україні почали розраховувати за методологією МОП і у цьому році даний показник зафіксували на рівні 5,6% (рис. 5.10). Оскільки в Україні негнучкий ринок праці, то рівень безробіття залишався доволі сталим, навіть попри потужні економічні кризи, а максимальний його пік був на рівні 11,6% у 2000 р. (рис. 10). Сьогодні показник рівня безробіття в Україні становить 9,9% (на 2020 р.), натомість у країнах Єврозони – 7,9%, у Росії – 9,4%, у США – 6,9%.

Якщо економіка України не зазнає системного регулюючого впливу в бік прогресивного економічного зростання, то подальших втрат людського потенціалу і поширення соціальної ексклюзії в суспільстві не уникнути. Сьогоднішні вкрай необхідний пошук шляхів для збільшення номінального ВВП України для того, щоб зможти забезпечити ступінь доходів і якості життя своїх громадян на рівні принаймні середнього показника Європи та країн-сусідів. За прогнозами Українського Інституту Майбутнього (UIF), чисельність зайнятих в

¹³² Динаміка джерел і структури фінансових ресурсів домогосподарств / Гуржий Т.О. [Електронний ресурс]. URL: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2018/2018_4/11.pdf

¹³³ УПСР vs Україна: в якій країні краще жити, або 26 цифр про головне [Електронний ресурс]. URL: <https://voxukraine.org/cards/26-indexes/index.html>

українській економіці в подальшому скорочуватиметься, попри реалізацію будь-якого зі сценаріїв розвитку держави, оскільки це зумовлено погіршенням загальної демографічної ситуації в країні, зокрема: скороченням чисельності населення; старінням населення та конкуренцією за кваліфіковані трудові ресурси на більш розвинутих міжнародних ринках.



Рис. 5.10. Динамічні зміни чисельності економічно активного населення та рівня безробіття в Україні

Джерело: розраховано автором.

Такі прогнози є доволі негативними, адже скорочення рівня зайнятості спричинює професійну та соціальну напруженість у державі. За реалізації оптимістичного сценарію соціально-економічного розвитку можна буде досягти вищого рівня зайнятості завдяки стимулюванню зайнятості молоді (16–25 років) і осіб пенсійного віку (старше 60–70 років), зниженню рівня безробіття, залученню трудових ресурсів з колишніх країн СНД¹³⁴. Однак, як свідчать експерти, негативних тенденцій уникнути буде важко.

Сьогодні як на національному, так і на регіональних ринках праці в Україні спостерігаються значні дисбаланси, передусім через непропорційність співвідношення попиту і пропозиції праці. Наприклад, навантаження на одну вакансію в середньому по країні коливається від 3 до 9 осіб, залежно від професії (рис. 5.11).

¹³⁴ Два сценарії розвитку української економіки: трендовий і цільовий [Електронний ресурс]. URL: <https://strategy.uifuture.org/dva-scenar%D1%96i-rozvitku-ukrainskoi-ekonom%D1%96ki.html>

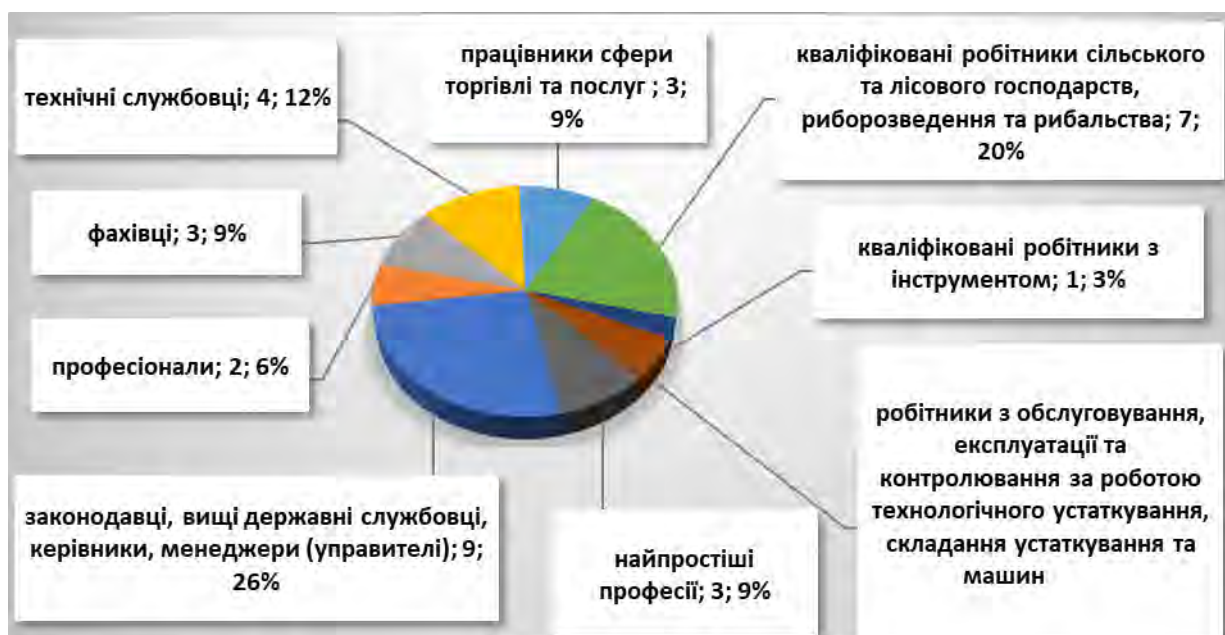


Рис. 5.11. Навантаження зареєстрованих безробітних на одну вакансію на початок 2020 р.

Джерело: подано за ¹³⁵.

На 01.01.2020 навантаження на 10 вільних робочих місць (вакантних посад) серед регіонів України було найбільшим у Черкаській області – 399 осіб, найменшим у м. Києві – 10 осіб (по Україні – 57 осіб)¹³⁶.

На рис. 5.12 представлено 20 професій, по яких чисельність безробітних на початок 2020 р. була найбільшою в Україні (рис.5.12).

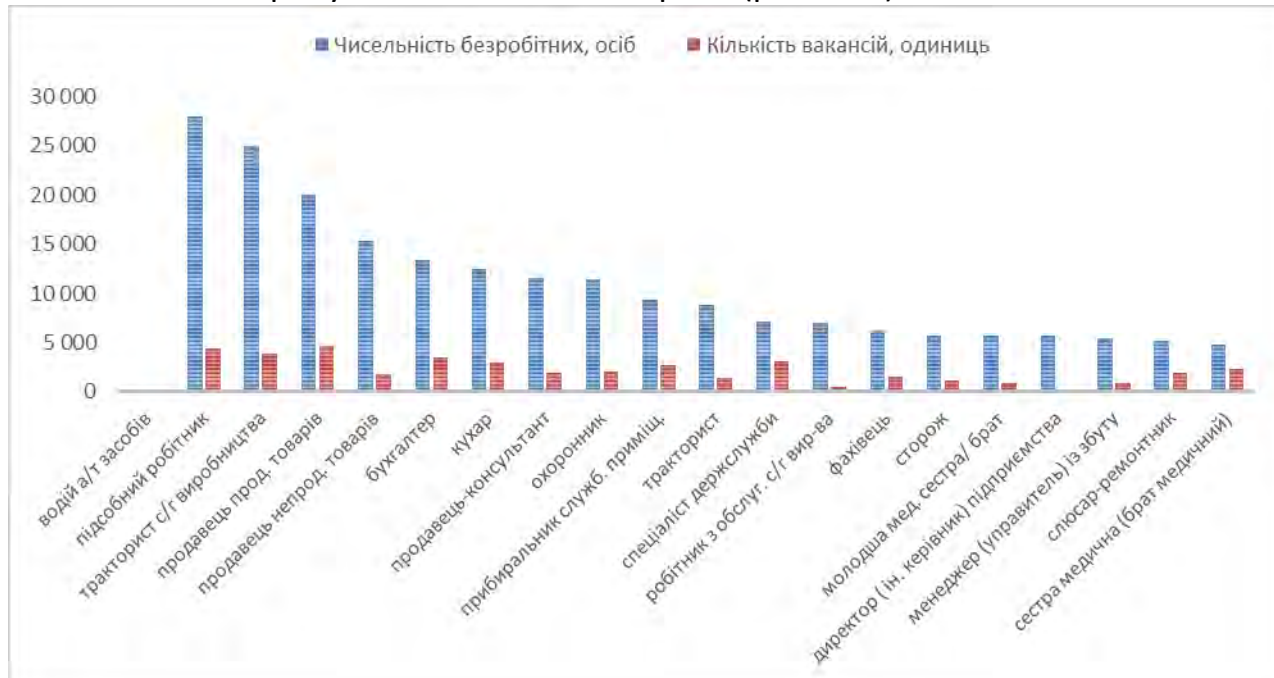


Рис. 5.12. Професії, по яких чисельність безробітних в Україні є найбільшою (на початок 2020 р.)

Джерело: подано за ¹³⁷.

¹³⁵ Аналітична та статистична інформація Державного центру зайнятості [Електронний ресурс]. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analytics/all>

¹³⁶ Інформація про стан ринку праці та хід виконання Програми зайнятості населення м. Києва на 2018-2020 роки за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: <https://kmr.gov.ua>

Вважаємо, що сьогодні однією з найбільш значних проблем на ринку праці в Україні є нееквівалентне співвідношення вартості та оплати праці. Експерти зазначають, що у 2014 і 2016 роках Україна входила у першу десятку ринків із найнижчою загальною вартістю робочої сили, включно з іншими операційними витратами, які впливають на зайнятість (податки, пільги тощо)¹³⁸, що є, безумовно, доволі серйозною загрозою для розвитку людського капіталу і зайнятості (рис. 5.13).

Індекс вартості робочої сили (який відображає зміну в часі середнього рівня витрат на робочу силу в розрахунку на одну годину відпрацьованого часу) в Україні зростає невиправдано низькими темпами (рис. 5.14) порівняно з більшістю європейських держав, що насамперед пов'язано з невідповідністю процесів регулювання ринку праці та низькою ефективністю дій уряду упродовж тривалого часу. Ексклюзивність процесів регулювання сфери зайнятості зумовлювала стагнацію та стримування вартості робочої сили в країні, що з роками призводило до все більшого зростання розриву між заробітною платою та вартістю трудового капіталу в Україні. Така ситуація негативно позначилась на відтворенні трудового потенціалу та рівні добробуту громадян, і спричинила міграції працездатного населення держави.



Рис. 5.13. Середня заробітна плата за відпрацьовану годину по регіонах України у 2020 р.

Джерело: подано за¹³⁹.

¹³⁷ Аналітична та статистична інформація Державного центру зайнятості. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analitics/all>

¹³⁸ Наумова М. А. Статистичне оцінювання стану і розвитку ринку праці: аналіз світового досвіду. *Економіка і організація управління*. Вип. 4. 2017. С. 91-110. -[Електронний ресурс]. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eiou_2017_4_11

¹³⁹ Аналітична та статистична інформація Державного центру зайнятості [Електронний ресурс]. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analitics/all>

Проблема нееквівалентного обміну на ринку праці в Україні призводить і до загрози надмірної експлуатації працівника роботодавцем, недоотримання першим фінансової винагороди з огляду на витрачені трудові затрати та продуктивність. Відповідно, не достатньо висока оплата праці зумовлює низьку її продуктивність, а за відсутності зростання продуктивності праці неможливим є формування основи для збільшення реальних доходів зайнятого населення. Крім того, це створює підґрунтя для зловживання, оскільки роботодавець переважно орієнтується на «дешеву робочу силу», а не на впровадження інноваційних технологій та обладнання чи модернізацію робочих місць.



Рис. 5.14. Індекси вартості робочої сили за видами економічної діяльності у 2020 р.

Джерело: подано за¹⁴⁰.

Заниження вартості робочої сили є ще одним фактором, який спричинює соціальну ексклюзію населення в Україні, оскільки провокує деградацію людського ресурсу, системний відтік трудового капіталу, зокрема висококваліфікованих кадрів, і у підсумку призводить до руйнування соціально-виробничої системи. Отже в умовах невідповідності матеріально-грошових надходжень домогосподарства необхідному рівню потреб сім'ї в Україні сформувалися певні «механізми адаптації»¹⁴¹, які допомагають домогосподарствам функціонувати в умовах стихійного характеру процесів регулювання соціально-економічного розвитку. До таких механізмів також

¹⁴⁰ Аналітична та статистична інформація Державного центру зайнятості [Електронний ресурс]. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analitics/all>.

¹⁴¹ Швець П. А.. Вартість робочої сили на ринку праці України: фактори, чинники та тенденції формування [Електронний ресурс]. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/5_2019/55.pdf

належить зайнятість найманою працею пенсіонерів і студентів. Очевидно, що тривале застосування подібної практики, яка все ж має вимушений характер, не тільки не дозволяє забезпечити повноцінне відтворення трудового потенціалу країни, але й загрожує серйозними наслідками, включно з деградацією людського ресурсу і загрозливими соціально-економічними явищами.

Переконані, що основним об'єктом регулювання сфери зайнятості в Україні має бути все працездатне населення, а не тільки офіційно зареєстровані безробітні. Акценти державного регулювання цієї сфери передусім варто направити на ефективне використання трудових ресурсів і трудового потенціалу держави, стимулювання підвищення освітнього й кваліфікаційного рівня економічно активного населення, а також надання і дотримання юридичних і соціальних гарантій зайнятості. Систему регуляторних заходів у сфері зайнятості слід спрямувати на формування умов для повного використання трудового капіталу держави, обов'язково враховуючи особливості інтересів окремих соціальних груп та співвідносячи їх з пріоритетами й завданнями соціально-економічного розвитку.

Провідним напрямом регулювання сфери зайнятості має стати вирівнювання дисбалансів попиту та пропозиції на ринку праці (зокрема стимулювання попиту на робочу силу) і розроблення механізмів і дій, спрямованих на скорочення пропозиції робочої сили. Основні зусилля доцільно зорієнтувати на формування умов для розвитку малого бізнесу та стимулювання населення до активізації самозайнятості, підтримка процесів дестандартизації зайнятості (йдеться про модифікацію традиційних форм зайнятості і виникнення абсолютно нових, які активно впливають на основні параметри сучасного ринку праці; зокрема, до них належить лізинг персоналу, аутсорсинг, аутстафінг, фріланс, дистанційна зайнятість, нестандартні графіки робочого часу тощо), розширення форм здобуття загальної та спеціальної освіти, розвиток безперервної системи навчання, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, розвиток інклюзивного ринку праці.

Основним інструментом регулюючого впливу сфери зайнятості в Україні має стати загальний та мінімальний рівень заробітної плати. Водночас життєво важливо забезпечити суттєве його підвищення, оскільки частка саме цієї статті матеріально-грошових надходжень у доходах домогосподарств сьогодні є найбільш значною.

Особливу увагу варто приділити формуванню відповідного рівня мінімальної заробітної плати, яку потрібно корегувати відповідно до змін індексу вартості життя та інших економічних умов, як задекларовано на Женевській конференції МОП¹⁴².

Подальші зусилля слід спрямувати на формування реальної вартості робочої сили в Україні і встановлення ринкової ціни трудових ресурсів, обов'язковою передумовою чого має бути виявлення шляхів і механізмів

¹⁴² Рекомендація щодо встановлення мінімальної заробітної плати з особливим урахуванням країн, що розвиваються №135 [Електронний ресурс]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_252#Text

подолання стереотипу «дешевої робочої сили» та розробка методичних основ розрахунку вартості розширеного відтворення трудового потенціалу держави.

5.2. Доступність соціальних послуг як індикатор ексклюзивності регулювання соціально-економічного розвитку регіонів

Важливою сферою прояву соціальної ексклюзії в Україні, яка сьогодні потребує пильної уваги та забезпечення ефективного регулюючого впливу, є сфера соціальних послуг, особливо рівень їхньої доступності. Обмежений доступ населення до послуг соціальної сфери, насамперед у сфері охорони здоров'я, є характерною ознакою явища соціальної ексклюзії в умовах сьогоденних реалій, оскільки ця сфера найбільш повно ілюструє картину стану соціально-економічного розвитку. Рівень забезпеченості населення медичними послугами в достатній кількості та доступність такого виду послуг для кожного громадянина є ознакою відповідного рівня розвитку держави та суспільства загалом.

Проблема доступу населення до послуг охорони здоров'я в Україні проявляється або через відсутність їх взагалі (йдеться про певну територію – район, місцевість, населений пункт, де проживає особа, яка не має можливості скористатися цими послугами через відсутність поблизу її місця проживання), або через важкодоступність таких послуг чи недоступність повністю для окремих категорій населення (пенсіонери, інваліди, малозабезпечені громадяни, багатодітні сім'ї, особи з доходами на рівні, що нижчий від прожиткового мінімуму).

На основі даних вибірових обстежень умов життя домогосподарств та рівня доступності окремих видів медичної допомоги, проведених у 2017-2019 рр. органами державної статистики, теперішню ситуацію щодо повноцінного доступу населення до послуг охорони здоров'я можна охарактеризувати як несприятливу. Слід зазначити, що метою подібних обстежень є формування інформації щодо соціо-демографічних характеристик, умов життя, структури фактичних витрат, ресурсів та інших показників рівня життя домогосподарств для комплексного дослідження рівня добробуту різних соціальних груп домогосподарств, питань бідності, зокрема соціальної ексклюзії.

За результатами обстеження щодо самооцінки населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги¹⁴³ у 2019 р., 13,4% населення страждало через відсутність поблизу житла закладу охорони здоров'я чи аптеки; 14,8% населення не мало можливості своєчасно отримати послуги екстреної (швидкої) медичної допомоги; майже третина населення (29,7%) за потреби не змогла отримати медичну допомогу чи придбати лікарські засоби. Рівень доступності послуг охорони здоров'я та можливості

¹⁴³ Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2019 році: стат. зб. К.: Державна служба статистики України. 2020. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/03/snsz_med_2019.pdf

придбання ліків та медичного приладдя для домогосподарств за місцем проживання у 2019 р. ілюструє рис. 5.15.

Цікаво, що розподіл домогосподарств, в яких хто-небудь із членів протягом останніх 12 місяців потребував медичної допомоги, у розрізі видів медичної допомоги засвідчив домінування проблем з придбанням ліків, проведенням медичного обстеження та отриманням лікування у стаціонарі. Серед домогосподарств, у складі яких були особи, які потребували медичної допомоги, але не змогли її отримати: у 2019 р. 98,4% респондентів повідомили про випадки неможливості придбання необхідних ліків, а 63,1% хворих не мали можливості відвідати лікаря. Причиною цього стала занадто висока вартість послуг і відсутність медичного спеціаліста потрібного профілю.



Рис. 5.15. Рівень доступності послуг охорони здоров'я та можливості придбання ліків та медичного приладдя для домогосподарств за місцем проживання у 2019 р.

Джерело: подано за ¹⁴⁴.

Як свідчать дані обстеження щодо самооцінки населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги, причинами, через які індивіди не змогли отримати такі послуги, здебільшого є висока вартість останніх (рис. 5.16). До інших причин респонденти відносять відсутність медичних спеціалістів необхідного профілю, довгі черги та ін.

Понад 96% опитаних домогосподарств, члени яких потребували, але не отримали медичної допомоги, повідомили про випадки недоступності потрібного виду лікування у стаціонарних лікувальних установах через відсутність відділення відповідного профілю. Отже, фінансова доступність

¹⁴⁴Самооцінка населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги у 2019 році: стат. зб. К.: Державна служба статистики України. 2020. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2020/zb/03/snsz_med_2019.pdf.

медичних послуг є чи не найважливішим чинником соціальної ексклюзії та перешкодою покращення медичного забезпечення населення.

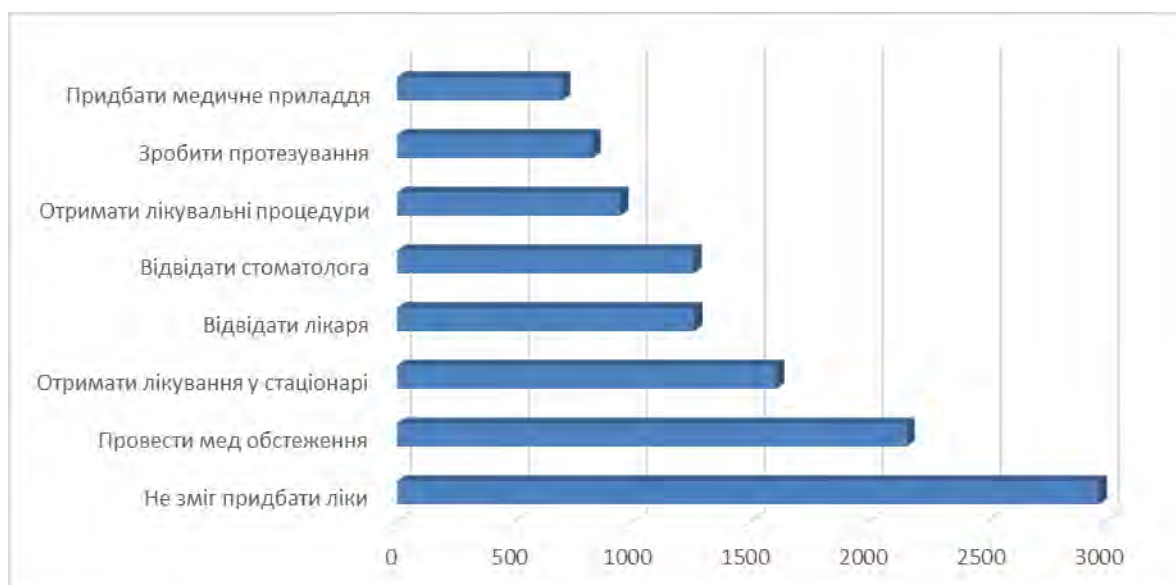


Рис. 5.16. Розподіл домогосподарств, члени яких не змогли отримати медичну допомогу, у розрізі видів медичних послуг, тис. од.

Джерело: побудовано автором.

Рівень доступності послуг охорони здоров'я та можливості придбання ліків і медичного приладдя для домогосподарств за місцем проживання у 2019 р. наведено на рис. 5.17.

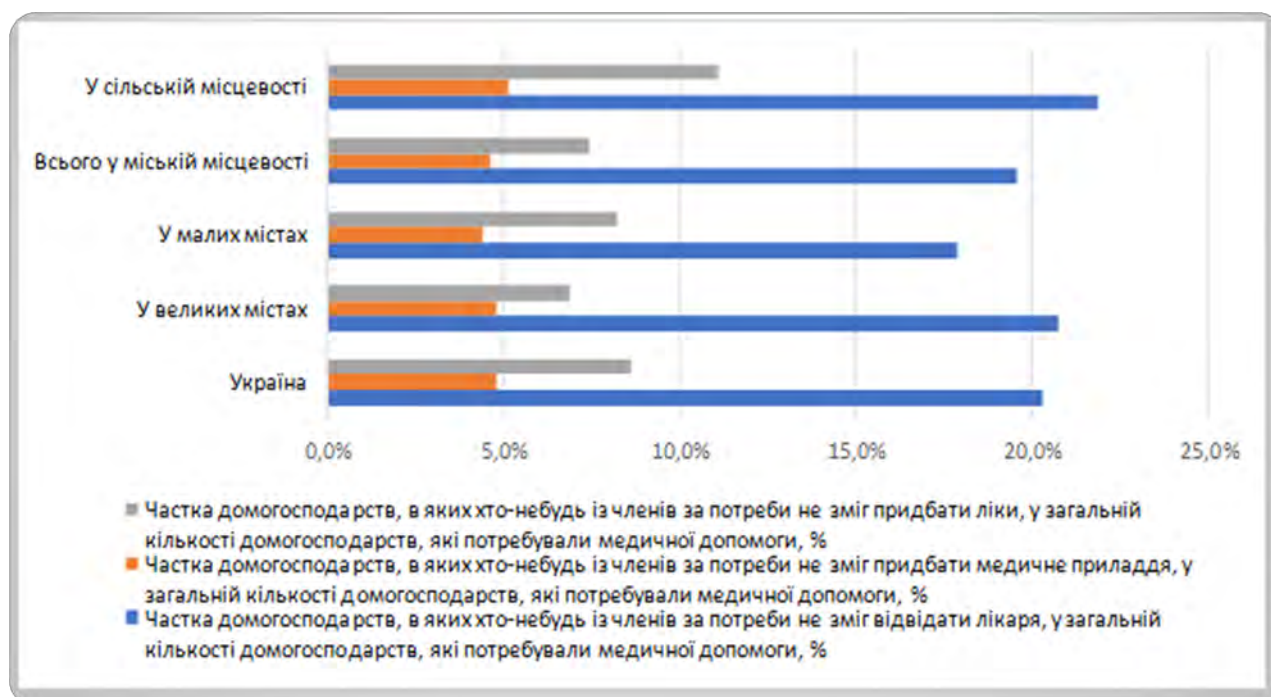


Рис. 5.17. Рівень доступності послуг охорони здоров'я та можливості придбання ліків і медичного приладдя для домогосподарств за місцем проживання у 2019 р.

Джерело: побудовано автором.

Зазначимо, що найбільш уразливим до соціальної ексклюзії є сільське населення: 45,7% домогосподарств потерпають через відсутність закладів, які надають послуги; 41,8% – через незабезпеченість населеного пункту своєчасними послугами екстреної медичної допомоги; 28,5% – через відсутність поблизу закладів охорони здоров'я.

Міжрегіональні порівняння доступу членів домогосподарств до медичних послуг у 2019 р. (рис. 5.18) засвідчили відсутність чіткого взаємозв'язку між рівнем потреби та рівнем доступності цих послуг. Найвищий рівень потреби домогосподарств у сфері медичної допомоги у 2019 р. зафіксовано у центральних і східних регіонах країни (Кіровоградській, Черкаській, Дніпропетровській, Полтавській та Чернігівській областях), а найвищий рівень доступності був характерний для Закарпатської, Івано-Франківської, Херсонської, Вінницької, Сумської та Черкаської областей (рис. 5.18).

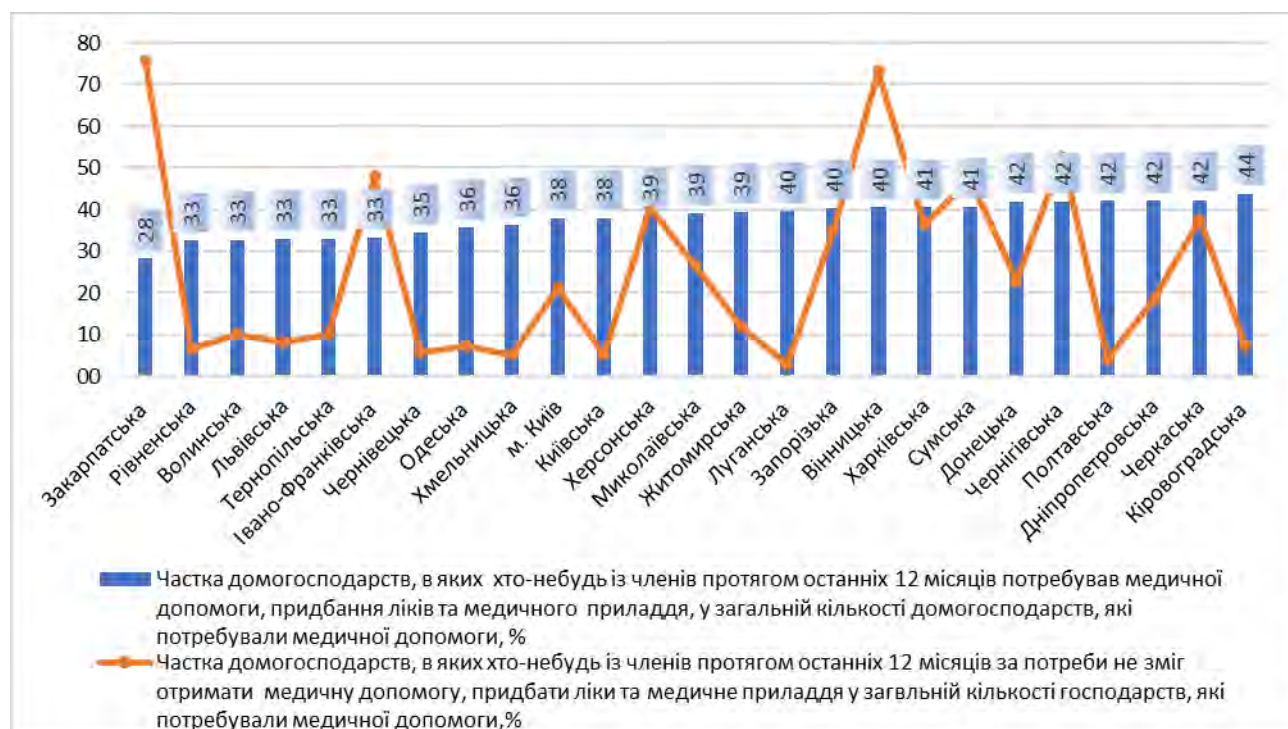


Рис. 5.18. Розподіл домогосподарств за рівнем доступності медичної допомоги, можливості придбання ліків і медичного приладдя за регіонами України у 2019 р.

Джерело: побудовано автором.

Така ситуація передусім пов'язана з рівнем забезпеченості означених регіонів медичним персоналом і розвиненістю мережі медичних закладів.

Сьогодні експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) визначають три рівні доступності медичної допомоги для населення, а саме¹⁴⁵:

- Фізична доступність: наявність якісних медичних послуг у необхідних обсягах для тих, хто їх потребує; забезпеченість медичними працівниками, особливо лікарями; сприятливі години роботи медпрацівників, ефективні системи призначень та інші аспекти організації та доставки послуг, які дають змогу людям отримувати ці послуги, коли вони їм потрібні.
- Економічна доступність: міра спроможності людей платити за медичні товари та послуги без фінансових труднощів. У цьому разі враховується не тільки ціна медичних послуг, а й непрямі та альтернативні витрати (наприклад, витрати на транспортування до і з медичних установ).
- Інформаційна доступність: визначає право на пошук, одержання та передавання інформації щодо розв'язання проблем із здоров'ям. Проте цей доступ до інформації не має обмежувати право на конфіденційність даних про особисте здоров'я.

Щодо України, то доступність медичних послуг у державі є низькою, про що свідчать і результати проведеного дослідження. Основним викликом є доступність і якість медичної допомоги в сільській місцевості, що вимагає розбудови спроможної мережі надання первинної медичної допомоги. До переліку можливостей вирішення цієї проблеми можна віднести будівництво нових амбулаторій та укомплектування їх необхідними спеціалістами, а також забезпечення лікарів службовим транспортом, що дозволить зробити більш доступним надання медичної допомоги для мешканців віддалених районів. Важливу роль відіграватиме також упровадження телемедичних технологій для оперативного консультування з вузькими спеціалістами.

Згідно з даними щорічного дослідження фактичного рівня задоволеності громадян України медичною допомогою «Індекс здоров'я. Україна», який проводиться Міжнародним фондом «Відродження» у межах програмної ініціативи «Громадське здоров'я», сьогодні спостерігається поліпшення доступності та якості медичної допомоги в частині придбання ліків і медичного обладнання. Це пов'язано з реалізацією програми МОЗ України, за якою пацієнти отримують ліки безоплатно чи з незначною доплатою. Однак ці кроки не зменшують ролі фінансового фактору в прийнятті рішення з придбання ліків чи звернення за медичною допомогою, здебільшого через їх достатньо високу вартість.

Розв'язання проблеми доступності послуг охорони здоров'я в Україні необхідне як у частині реалізації реформи у сфері охорони здоров'я, так і в елементі вдосконалення регіональної політики, метою якої є створення рівних умов життєдіяльності незалежно від місця проживання та соціальної політики,

¹⁴⁵ Шушпанов Д. Доступність та якість медичних товарів та послуг в Україні: соціально-економічний аспект. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. Випуск 23. 2018. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/33759>

спрямованої на забезпечення населення всім комплексом соціальних послуг. Крім того, забезпечення рівноправності населення України в доступі до медичних послуг потребує покращення якості медичного обслуговування населення шляхом підвищення ефективності проведення єдиної державної політики в галузі охорони здоров'я населення, усунення обмежень щодо доступу пацієнтів до послуг кращої якості, забезпечення реалізації прав пацієнтів на вибір лікаря і лікувального закладу з декількох наявних можливостей та активізації впливу ринкових механізмів на регулювання якості медичного обслуговування. Разом з необхідністю забезпечення достатнього обсягу ресурсів для розвитку системи охорони здоров'я в умовах проведення секторальної децентралізації вирішення проблеми доступності медичних послуг потребує реалізації ефективних кроків із підвищення рівня матеріального добробуту домогосподарств.

На нашу думку, основними інструментами регулюючого впливу соціальної сфери, в контексті мінімізації проявів соціальної ексклюзії в Україні, мають стати доступність та якість медичних послуг для населення, що залежить, з одного боку, від рівня добробуту населення, а з другого – від фінансових можливостей держави. Особливо актуальним це питання постає в умовах прийняття Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»¹⁴⁶, який передбачає, що держава забезпечує виконання заходів щодо підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості за такими основними напрямками: сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, удосконалення мережі закладів охорони здоров'я та матеріально-технічної бази, проведення у сільській місцевості періодичних виїзних прийомів лікарів-спеціалістів тощо. Отже, насамперед слід спрямувати зусилля на реалізацію визначених напрямів у частині згаданого закону.

Наступним аспектом є потреба в забезпеченні фізичної доступності послуг охорони здоров'я в Україні, що передусім пов'язане з регулюванням сфери екстреної медичної допомоги, діяльність служб якої визначається Законом України «Про екстрену медичну допомогу»¹⁴⁷. Відтак мережа закладів екстреної медичної допомоги повинна бути приведена у відповідність до потреб населення, необхідними є визначення кількісної потреби та місцезнаходження пунктів постійного і тимчасового базування бригад екстреної медичної допомоги та забезпечення своєчасності надання такої допомоги.

Не менш важливим фактором є висока якість кадрового забезпечення вітчизняної системи охорони здоров'я, яка поки що не відповідає достатньому рівню, перш за все через низький рівень мотивації медичних працівників,

¹⁴⁶ «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»: Закон України від 14.11.2017, 2206-VIII. Законодавство України: сайт. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19#Text>

¹⁴⁷ «Про екстрену медичну допомогу»: Закон України від 16.10.2020, 5081-VI. Законодавство України: сайт. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5081-17#Text>

пов'язаний з низькою вартістю їхньої праці. Рівень оплати праці в системі охорони здоров'я, на жаль, залишається одним з найнижчих серед інших сфер діяльності в Україні.

Забезпечення позитивного ефекту в частині доступності медичних послуг в Україні є можливим також за умови ухвалення та реалізації Проекту закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні»¹⁴⁸ як одного з варіантів лібералізації системи охорони здоров'я. Відсутність у державі загальнообов'язкового державного медичного страхування зумовлює низький рівень доступності медичних послуг і призводить до підвищення корумпованості сфери охорони здоров'я, розширення ринку платних медичних послуг, які переважно не є доступними для більшої частини населення. Натомість впровадження системи медичного страхування сприятиме збільшенню рівня доступності та якості медичних послуг, зменшенню ризиків смертності, покращенню системи діагностування населення і загалом зниженню рівня соціальної ексклюзії у сфері доступу населення до послуг охорони здоров'я.

Доступність та якість медичної допомоги є основними індикаторами, що визначають ефективність системи охорони здоров'я в будь-якій країні світу й рівень розвитку цієї країни (економічного, соціального, культурного і т.п), тобто її цивілізованості. Йдеться про можливість для кожного громадянина звернутись за медичною допомогою та отримати необхідну кількість та якість медичних послуг незалежно від фінансової спроможності, місця проживання чи часу звернення за допомогою. Чим вищий рівень доступності медичної допомоги в країні, тим нижчий рівень захворюваності і смертності, первинної дитячої та дорослої інвалідності, післяопераційної летальності, що, відповідно, призводить до меншого рівня соціальної ексклюзії в суспільстві, спричиненого зниженням ризику для громадян потрапити до категорії соціально виключених.

Рівень доступності медичної допомоги в регіонах України сьогодні відображає наявність значних дисфункцій регулювання системи охорони здоров'я на національному, регіональному та місцевому рівнях. Така ситуація призводить до збільшення втрат трудового потенціалу територій, зменшення трудової та соціальної активності мешканців, зниження продуктивності праці, зменшення обсягів виробленої продукції та, відповідно, зниження ВРП.

Окреслені проблеми обумовлюють потребу в дослідженні конкретних проявів дисфункційності регіональних систем охорони здоров'я, що потребує розроблення та апробації відповідного науково-методичного інструментарію, а саме вибору необхідних індикаторів оцінювання рівня доступності, встановлення кореляційних зв'язків між ними та визначення інтегральних індексів для оцінювання рівня доступності медичної допомоги населенню в регіонах України.

¹⁴⁸ «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні» Проект Закону України від 02.08.2016 № 4981-2 (Одержаний ВР України). [Електронний ресурс]. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3UD1BA.html

З огляду на це цільовою функцією обрано підвищення доступності медичної допомоги населенню регіонів.

До найбільш інформативних, які відображають критерії доступності медичної допомоги населенню, відносимо чотири блоки індикаторів (рис. 5.19).

Оскільки показники не завжди мають однакову значущість в економічних процесах, слід визначати їхні ваги як в окремій групі (у нашому випадку у відповідному блоці критеріїв, представлених на рис.5.19), так і в загальному процесі. Вагові коефіцієнти дозволяють урахувати ступінь впливу відповідних субіндексів (складових доступності медичної допомоги населенню за кожним критерієм) на інтегральний індекс. Завершальним етапом є множення отриманих коефіцієнтів вагомості на стандартизоване значення k_i ознаки i -го об'єкта дослідження.

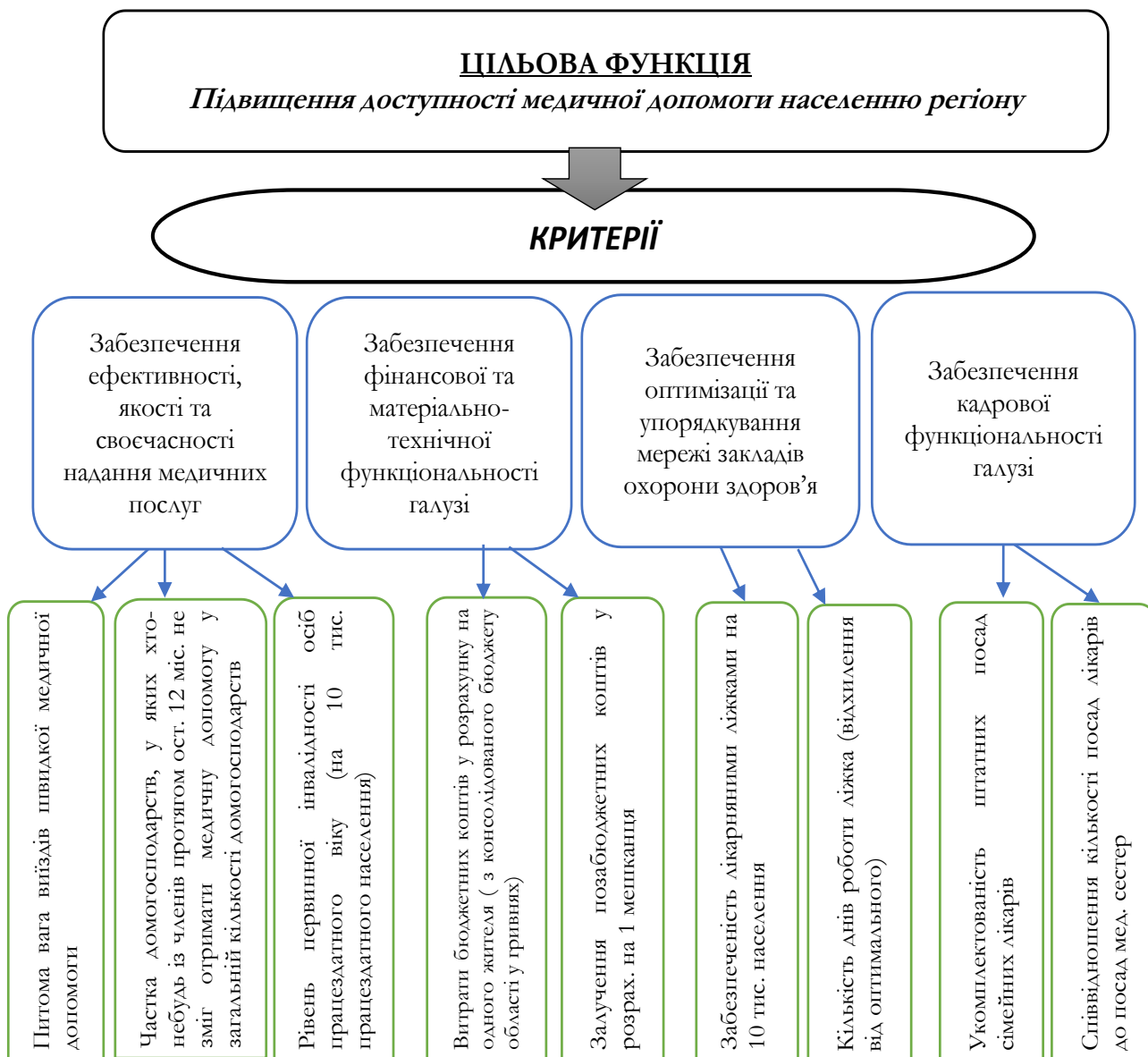


Рис. 5.19. Функціональний підхід до оцінювання доступності медичної допомоги населенню регіону

Джерело: розробка автора.

За таким алгоритмом ми в результаті розрахуємо інтегральний індекс доступності медичної допомоги населенню (рис. 5.20).

Отож, як видно з рис. 5.20, спостерігаються значні регіональні відмінності в рівні доступності медичної допомоги населенню. Найгірша ситуація простежується в Закарпатській області (індекс доступності 0,45), що свідчить про те, що рівень доступності медичної допомоги населенню у даному регіоні є вкрай низьким. Слід зазначити, що проведене у попередньому розділі дослідження на основі самооцінки населенням стану здоров'я та рівня доступності окремих видів медичної допомоги засвідчило аналогічну ситуацію щодо Закарпатської області, де частка домогосподарств, які в разі потреби не мали змоги скористатися медичними послугами, становила 76% зі середнього показника по Україні 25%¹⁴⁹.

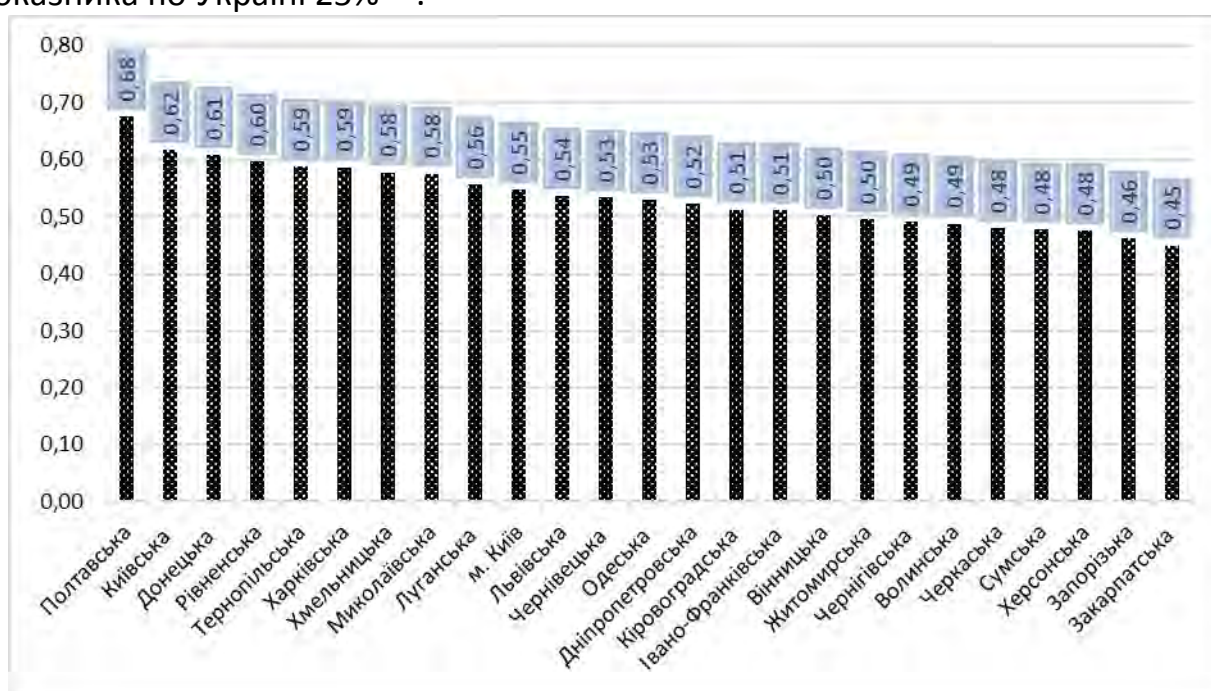


Рис. 5.20. Інтегральні індекси доступності медичної допомоги населенню регіонів України, 2020 р.

Джерело: розраховано автором.

Вищий рівень доступності медичної допомоги населенню спостерігається в Полтавській області – значення показника сягає 0,68. За нею слідує Київська, Донецька, Рівненська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька та Миколаївська області (значення показників варіює від 0,62 до 0,58). Отже ці області демонструють порівняно з іншими кращий рівень доступності медичної допомоги населенню. Запорізька, Херсонська, Сумська, Черкаська, Волинська та Чернігівська області відзначаються найнижчими

¹⁴⁹ Шульц С. Л., Карп'як М. О. Розвиток домогосподарств регіонів України: прояви та наслідки соціальної ексклюзії. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*: зб. наук. пр. 2021. Вип. 1(147). С. 16-20. DOI: <https://doi.org/10.36818/2071-4653-2021-1-3>.

рівнями доступності медичної допомоги (значення показників у цих областях варіює відповідно від 0,45 до 0,49).

Щоб побачити, чим саме зумовлена така ситуація, тобто завдяки яким критеріям рівень доступності медичної допомоги є вищим чи нижчим у певному регіоні, звернемося до табл. 5.1.

З даних таблиці можемо спостерігати значну амплітуду в показниках доступності медичної допомоги в регіонах. Одні області можуть значно домінувати відносно певного критерію, але в той же час сильно відставати щодо інших. Щоб виразніше побачити, яка область за яким критерієм має домінантні значення і навпаки, здійснимо групування їх відносно кожного окремого критерію (рис 5.21-5.24).

Таблиця 5.1

Часткові індекси доступності медичної допомоги населенню регіонів України

Часткові індекси (відхилення від максимального) Області	Забезпечення ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг	Забезпечення фінансової та матеріально- технічної функціональнос- ті галузі	Забезпечення оптимізації та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я	Забезпечення кадрової функціональнос- ті галузі
Закарпатська	0,57	0,75	1,30	0,30
Рівненська	0,11	0,00	0,86	0,53
Волинська	0,72	0,44	0,89	0,51
Львівська	0,39	0,33	0,86	0,48
Тернопільська	0,47	0,07	0,87	0,31
Івано-Франківська	1,01	0,29	0,75	0,44
Чернівецька	0,35	0,51	0,83	0,35
Одеська	0,72	0,61	0,48	0,34
Хмельницька	0,33	0,30	0,85	0,23
м. Київ	0,77	0,87	0,00	0,32
Київська	0,34	0,64	0,24	0,08
Херсонська	0,89	0,76	0,96	0,15
Миколаївська	0,01	0,58	0,78	0,29
Житомирська	0,79	0,69	0,55	0,43
Луганська	0,00	0,77	0,78	0,13
Запорізька	1,02	0,82	0,57	0,41
Вінницька	0,95	0,31	0,70	0,55
Харківська	1,03	0,17	0,32	0,32
Сумська	0,92	0,46	0,95	0,42
Донецька	0,53	0,40	0,29	0,26
Чернігівська	0,87	0,61	0,85	0,27
Полтавська	0,24	0,17	0,25	0,14
Дніпропетровська	0,02	0,82	1,04	0,24
Черкаська	0,81	0,75	1,20	0,00
Кіровоградська	0,64	0,68	0,88	0,14

Джерело: розраховано автором.

Як видно з рис. 5.21, за критерієм ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг лідерами є Луганська, Миколаївська, Дніпропетровська та Рівненська області. Натомість Харківська, Запорізька, Івано-Франківська та Вінницька області займають найнижчі позиції в рейтингу, а їхні індекси відрізняються від областей-лідерів удвічі (0,91 проти 1,94).

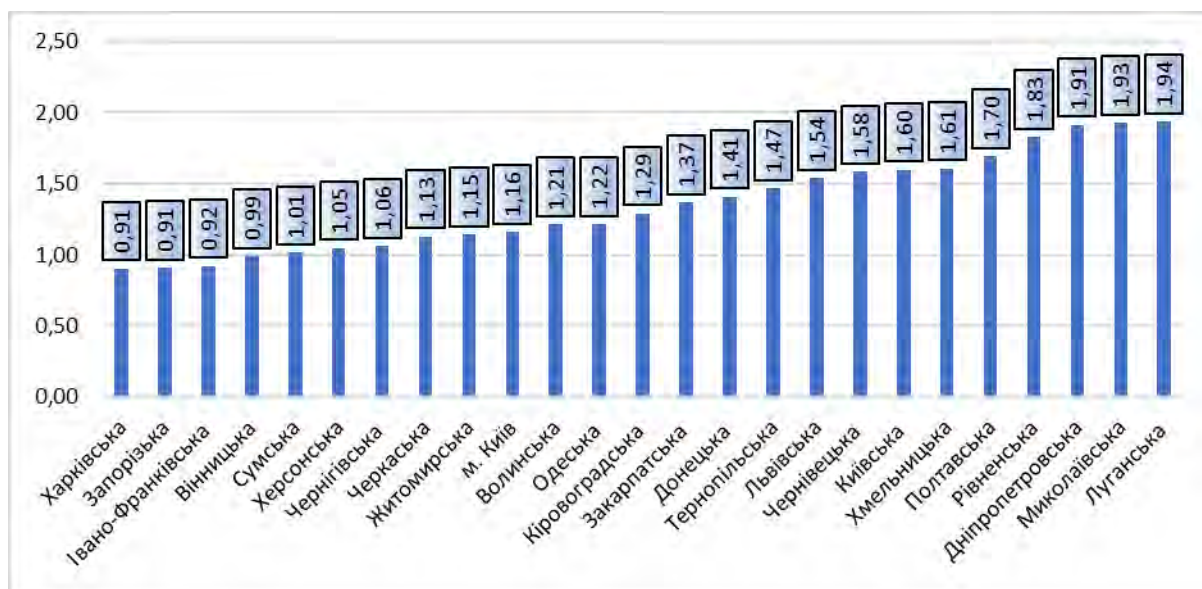


Рис. 5.21. Динаміка регіонів щодо критерію ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг

Джерело: побудовано автором.

Натомість дещо іншою є ситуація щодо критерію "фінансової та матеріально-технічної функціональності галузі" (рис. 5.22). Лідерами в цьому рейтингу є Рівненська, Тернопільська, Харківська та Полтавська області. Ці регіони характеризуються кращою ситуацією в розрізі витрат на медичну допомогу населенню та додаткового залучення коштів на розвиток галузі. М. Київ, Дніпропетровська, Запорізька та Луганська області мають найнижчі показники у цьому рейтингу.

На рис. 5.23 можемо спостерігати рейтинг регіонів за критерієм оптимізації та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я. Лідерами тут є м. Київ, Київська, Полтавська та Донецька області. Натомість Закарпатська, Черкаська, Дніпропетровська та Херсонська області займають найнижчі позиції у цьому рейтингу (від 0,07 до 0,41).

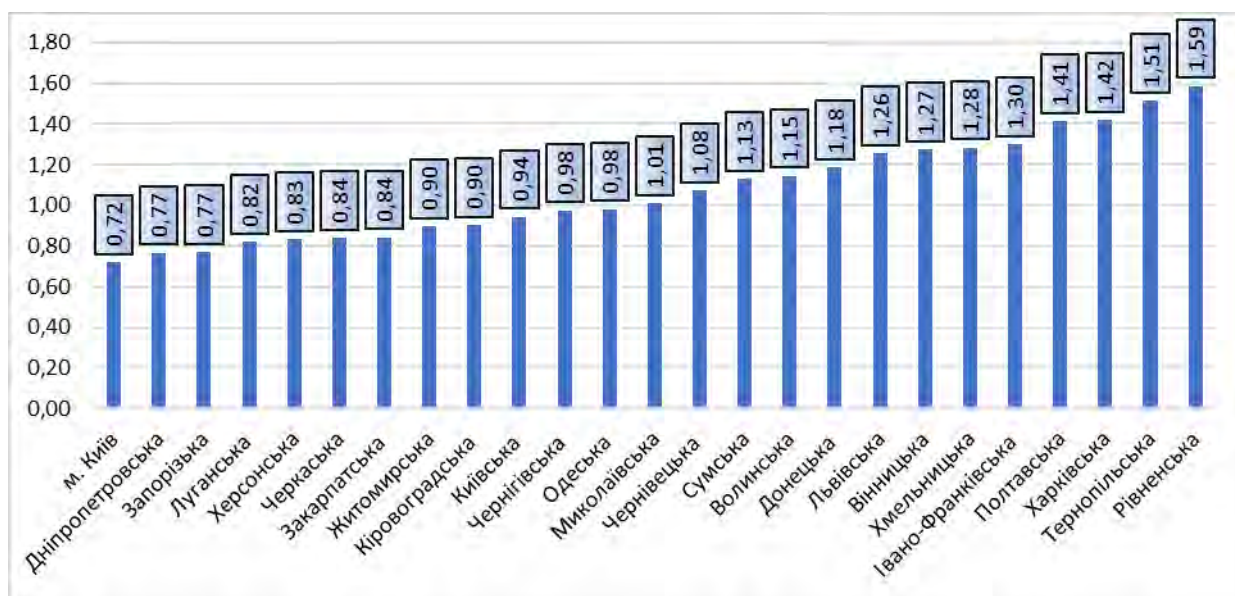


Рис. 5.22. Динаміка регіонів у розрізі критерію фінансової та матеріально-технічної функціональності галузі

Джерело: побудовано автором.

Отже мережа закладів охорони здоров'я у цих регіонах потребує оптимізації. Необхідним є забезпечення раціонального використання ліжко-місць, скорочення кількості ліжок, які простоюють і досягнення оптимальної кількості днів роботи ліжка відповідно до нормативного значення.

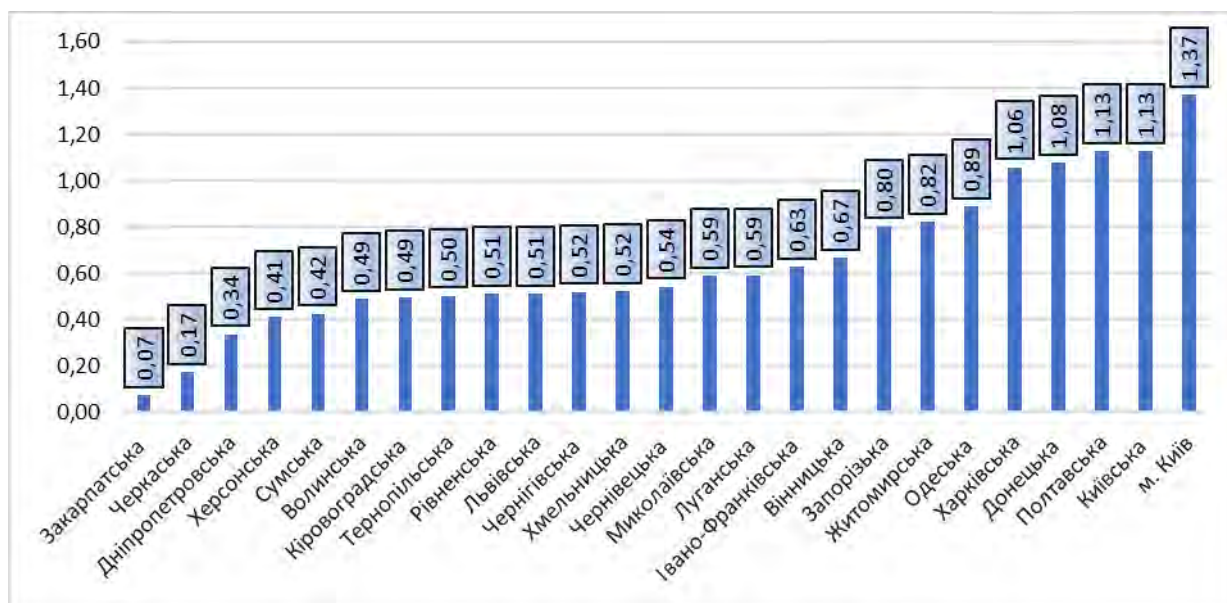


Рис. 5.23. Динаміка регіонів у розрізі критерію оптимізації та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я

Джерело: побудовано автором.

Завершальним критерієм є забезпечення кадрової функціональності галузі (рис. 5.23). Рейтинг регіонів за цим критерієм розташувався так: регіонами-лідерами тут є Черкаська, Київська, Луганська та Кіровоградська області (1,81-1,67), натомість замикають рейтинг Вінницька, Рівненська, Волинська та Львівська області (1,26-1,33).

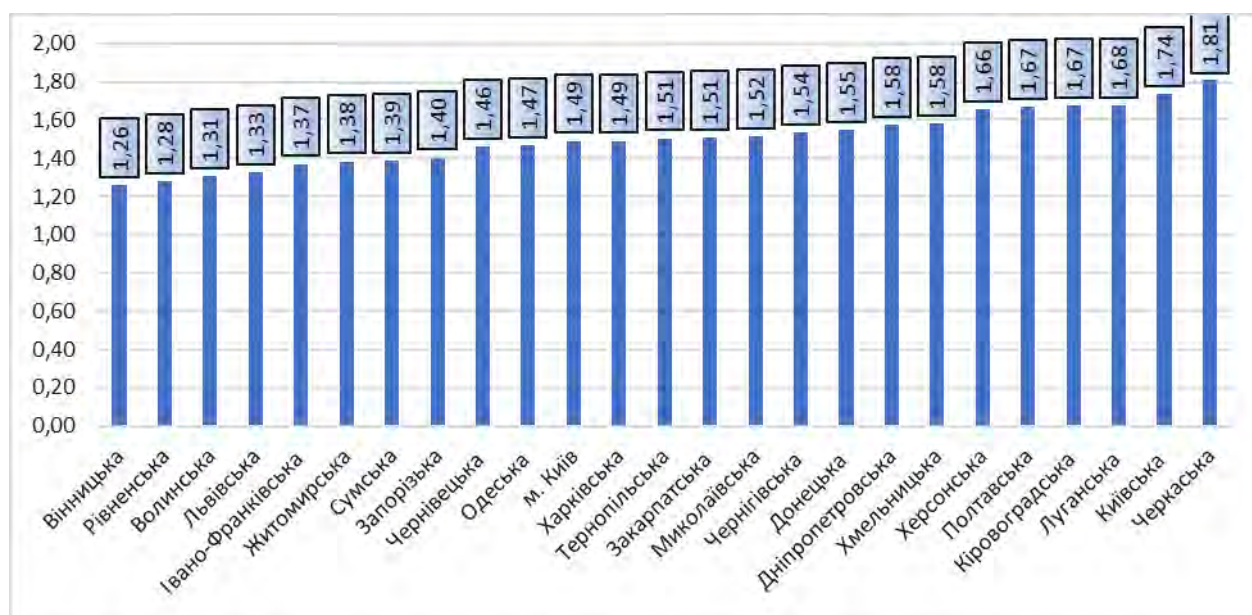


Рис. 5.24. Динаміка регіонів відносно критерію кадрової функціональності галузі
Джерело: побудовано автором.

Можемо підсумувати, що Рівненська область двічі відзначається найвищими значеннями показників доступності медичної допомоги: за критерієм ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг, а також фінансової та матеріально-технічної функціональності галузі. Полтавська область також двічі очолює рейтинг: за критерієм фінансової та матеріально-технічної функціональності галузі та критерієм оптимізації та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я. Луганська область лідирує за критеріями ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг і кадрова функціональність галузі. Київська область також двічі займає найвищі позиції: за критеріями оптимізації та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я і кадрова функціональність галузі.

Серед регіонів з найнижчим рейтингом показників доступності медичної допомоги можемо виділити Запорізьку область (двічі замикає рейтинг: за критеріями ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг і фінансова та матеріально-технічна функціональність галузі), Вінницьку (двічі відзначається найнижчими показниками за критеріями ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг і кадрова функціональність галузі) і Дніпропетровську область (двічі займає останні позиції в рейтингу за критеріями фінансова та матеріально-технічна функціональність галузі і оптимізація та упорядкування мережі закладів охорони здоров'я).

Як зазначалося вище щодо регіонів, які за одним критерієм можуть очолювати рейтинг доступності медичної допомоги, а за іншим його замикати, то можемо відзначити Рівненську область, яка характеризується найвищими значеннями показників за двома критеріями ефективності, якості та своєчасності надання медичних послуг і фінансова та матеріально-технічна функціональність галузі), і водночас за іншим критерієм займає останні позиції

(а саме за критерієм кадрова функціональності галузі). Подібну ситуацію спостерігаємо і у Луганській області – вона двічі займає найвищі позиції рейтингу за критеріями ефективність, якість та своєчасність надання медичних послуг та кадрова функціональність галузі, натомість за критерієм фінансова та матеріально-технічна функціональність галузі має найнижчі значення показника.

Вважаємо, що підвищення доступності медичної допомоги населенню та покращення медичного обслуговування громадян – це те, на що передусім має опиратися місцева влада, впроваджуючи дієві регуляторні заходи відповідно до реформи системи охорони здоров'я, яка сьогодні активно впроваджується в Україні в контексті децентралізації влади. Слід чітко сформулювати організаційно-правові та фінансово-економічні механізми, визначити пріоритети комплексного розвитку регіональної системи охорони здоров'я, і це є безпосереднім завданням, яке перейняли органи виконавчої влади на місцях за результатами реформи. Потрібне чітко визначене стратегічне бачення перспектив її розвитку не тільки в контексті підвищення ефективності функціонування медичних закладів та якості медичних послуг, що надаються населенню, а й в контексті покращення якості кадрового забезпечення, впровадження інновацій і сучасних технологій, формування основ для впровадження страхової медицини, підвищення соціальної справедливості і захисту прав українського громадянина.

6. ПЕРЕДУМОВИ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ПРОСТОРОВОЇ ЕКСКЛЮЗІЇ

Виникнення просторової ексклюзії зумовлено низкою чинників, серед яких порушення законодавчо-правових та адміністративних норм, а також містобудівних документів. Систему містобудівної документації формують чотири рівні документів: Генеральна схема планування території України, схема планування територій окремих адміністративно-територіальних одиниць, комплексний план просторового розвитку, генеральні плани населених пунктів. Положення, закладені у згаданих документах, встановлюють рамкові умови просторової організації територій, а також вимоги, норми та обмеження щодо використання територій. Наявність і дотримання вимог містобудівної документації є обов'язковою умовою для раціонального використання територій і запобігання незаконній забудові, необґрунтованому розміщенню об'єктів на територій, а також для створення умов доступу населення до нормативного рівня забезпечення інженерно-транспортною і соціальною інфраструктурою. Відповідно, порушення і невиконання (недофінансування) вимог містобудівної документації на всіх рівнях (зокрема, втрата актуальності, інертність окремих положень містобудівної документації через зміну

законодавства, адміністративну реформу та ін.) можуть створювати умови для проявів явищ просторової ексклюзії.

Аналіз проявів просторової ексклюзії, що виникають унаслідок порушень, невиконання і втрати актуальності в системі містобудівної документації, наведено в табл. 6.1.

Таблиця 6.1

Аналіз проявів просторової ексклюзії в системі документів планування і просторового розвитку територій

Вид містобудівної документації	Порушення вимог, невиконання рішень і втрата актуальності містобудівної документації, неврахування нових тенденцій у розвитку територій	Ознаки просторової ексклюзії
1	2	3
Генеральна схема планування території України	<i>Порушення вимог, невиконання рішень у сфері:</i> використання територій, умов розміщення; розвитку соціальної інфраструктури; розвитку інженерної і транспортної інфраструктури; екологічних вимог; підтримання функціональних територій; вимог охорони навколишнього середовища. <i>Неврахування нових тенденцій у сфері соціально-економічного розвитку територій:</i> зміни адміністративно-територіального устрою – райони, ОТГ; збільшення рівня автомобілізації і мобільності населення; нових транспортних коридорів; функціональних типів регіонів; полюсів зростання (пропозиції щодо розвитку вільних економічних зон, логістичних центрів і індустріальних парків); утворення агломерацій.	<i>Обмеження:</i> забезпечення водоемних виробництв місцевими водними ресурсами; забезпечення громадян житлом і об'єктами соціальної інфраструктури відповідно до гарантованих державою соціальних стандартів; комунікаційних зв'язків та економічного розвитку територій у межах транспортних коридорів; використання територій унаслідок техногенних змін; використання економічного потенціалу територій.
Схема планування території області	<i>Порушення вимог, невиконання рішень у сфері:</i> використання територій для розміщення нових промислових, аграрних, рекреаційно-курортних та інших комплексів; вимог використання територій туризму, рекреаційних територій, зон, що охороняються, зон особливого режиму; порушення вимог меліорації та зрошення сільськогосподарських територій; вимог розбудови магістральних транспортних комунікацій; розвитку інженерної і транспортної інфраструктури; поводження з відходами; інженерного захисту територій від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів (зон затоплення, сейсмічності, карстів, складних гірничо-геологічних умов), зон забруднення, розташування захисних споруд.	<i>Обмеження:</i> реалізації інвестиційних проєктів; використання економічного потенціалу територій; пропускну здатності об'їзних шляхів великих міст; транспортної доступності територій; доступності соціальних та інженерних послуг.

1	2	3
Комплексний план територіальної громади (Ч. 1 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування і використання земель» від 17.06.2020 р. № 711-IX)	<i>Невиконання вимог комплексного плану просторового розвитку у сфері:</i> дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки та благоустрою; цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів; збірного плану земельних ділянок, наданих і не наданих у власність чи користування; охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища та формування екомережі; охорони та збереження культурної спадщини та традиційного характеру населених пунктів.	<i>Обмеження:</i> цілісності, нерозривності території, взаємоузгодження показників і положень, однакової оцінки ресурсів; узгодження та взаємозв'язку із системою просторового та соціально-економічного планування на державному та регіональному рівні; дотримання засад прозорості, відкритості та доступності для жителів громади та інших зацікавлених осіб; єдності підходів (просторове планування є основою для економічного планування, економічне планування визначає окремі напрями просторового планування).
Генеральний план населеного пункту	<i>Невиконання вимог генерального плану в частині:</i> розвитку транспортної інфраструктури; системи обслуговування; режиму використання територій, визначених для майбутніх містобудівних потреб; заходів з інженерної підготовки та захисту територій від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів, організації відведення поверхневих вод; збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини, територій, що мають статус земель історико-культурного призначення; охорони навколишнього природного середовища, подолання та запобігання впливу проявів негативних природно-техногенних факторів для поліпшення життєвого середовища.	<i>Обмеження:</i> пропускну здатності транспортної мережі; транспортної доступності між фокусами тяжіння; територіального розвитку міста; використання об'єктів історико-культурного призначення; використання територій для містобудівних потреб.
ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій»	<i>Порушення нормативів:</i> щільності житлової забудови, населення, забудови громадських центрів, щільності вуличної транспортної мережі, ширини вулиць, машино-місць для зберігання транспорту. <i>Порушення вимог доступності:</i> збільшення радіуса обслуговування населення до об'єктів надання послуг, порушення вимог до формування пішохідних зон, пішохідних підходів. <i>Порушення нормативів забудови житлових районів:</i> підвищення рівня поверховості забудови, відсутність у районах житлової забудови закладів освіти, зелених зон, порушення допустимих відстаней між будинками, від житлових будинків до господарських будівель,	<i>Обмеження доступу:</i> маломобільних груп населення; світла в житло; до мережі «Інтернет», телебачення; населення до відповідного (нормативного) рівня забезпечення послугами інженерно-технічного забезпечення; до послуг громадського обслуговування. <i>Обмеження можливості:</i> розміщення паркомісць для всіх мешканців і працюючих на території; мешканців житлового мікрорайону щодо умов відпочинку, тимчасової стоянки автомобілів (велосипедів), занять

1	2	3
	<p>порушення граничних параметрів забудови, режимів інсоляції та освітленості житлових приміщень, розмірів майданчиків на прибудинкових територіях.</p> <p><i>Невиконання показників нормативної забезпеченості</i> об'єктами громадського обслуговування, порушення нормативних вимог до рекреаційного житла (кількість відвідувачів, поверховість, щільність, площі на одного відвідувача).</p> <p><i>Зменшення:</i> питомого розміру територій, зайнятих під громадські функції, розміру озеленених територій, розмірів санітарно-захисних зон і курортних територій.</p> <p><i>Порушення вимог до розміщення</i> об'єктів виробництва, сільськогосподарських підприємств, неврахування вимог специфіки природних умов під час розміщення об'єктів, порушення вимог до розміщення і нормативних показників забезпечення об'єктів інфраструктури, норм екологічних вимог (повітря, вода, шум, електромагнітне випромінювання, мікроклімат).</p>	<p>фізкультурою, вихову домашніх тварин, збирання побутових відходів; населення для короткочасного відпочинку.</p> <p><i>Обмеження комунікаційної функції:</i> обмеження можливості організації та проведення масових громадських заходів (політичних, святкових, спортивно-розважальних тощо); порушення пішохідних зв'язків між об'єктами та комплексами обслуговування, зупинками громадського транспорту та транспортними вузлами, що забезпечують зв'язок населеного пункту з приміською зоною; обмеження повітряного руху, зв'язку, навігації, спостереження; зниження зручності підходів до зупинок транспорту; обмеження мобільності населення; обмеження руху транспорту, проїзду до громадських і житлових будівель.</p> <p><i>Обмеження використання</i> територій історичної забудови для проживання, залучення інвестицій, естетичних характеристик.</p>

Джерело: подано за^{150,151,152}.

Виділена система показників, що характеризують явище просторової ексклюзії: архітектурно-інженерні (інженерне забезпечення; дотримання червоних ліній; щільність забудови; благоустрій і стан території; висотність забудови); соціальні (доступність житла; житлова забезпеченість; задоволення потреб та доступність об'єктів соціальної інфраструктури, міська мобільність та громадський транспорт); територіально-функціональні (структура територій, вулична мережа); екологічні (забезпеченість зеленими насадженнями; кількість і площа сміттєзвалищ, утворення відходів, умови інсоляції); інституційні (стан розроблення містобудівної документації, неефективні дії в системі розпланування та містобудівній діяльності).

¹⁵⁰ ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». [Електронний ресурс]. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802

¹⁵¹ Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-realizatsiyi-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini-za-2018-rik/attachment/monitoring-gsptu-za-2018-rik>

¹⁵² Коригування генерального плану м. Львова. II стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2008; Коригування генерального плану м. Львова. I стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2001.

Обмеження комунікаційних зв'язків. Головним елементом забезпечення комунікаційних зв'язків є транспортна інфраструктура, завдання якої – встановлювати взаємозв'язки між функціональними елементами територій (житловими районами, місцями прикладання праці, центрами різних категорій, місцями відпочинку і т.д.) для забезпечення оптимального функціонування цих елементів, забезпечення безперебійного, безпечного, своєчасного переміщення пасажирів і вантажу. Державними будівельними нормами¹⁵³ до структури транспортної мережі і громадського транспорту встановлюються певні вимоги, які стосуються:

- формування системи транспортних комунікацій і споруд усіх видів зовнішнього (дальнього та приміського) і внутрішнього (міського та сільського) транспорту, здатних забезпечувати функціональну цілісність і соціально-економічні взаємозв'язки з основними спорудами та комунікаціями внутрішнього транспорту населеного пункту між собою, іншими населеними пунктами та об'єктами відповідної системи розселення;

- витрат часу на переміщення від місць проживання до місць прикладання праці (в один кінець для 90% пасажирів не повинні перевищувати 45 хвилин у значних і найзначніших містах і 30 хвилин в інших містах, включно із сумарними розрахунковими витратами часу на під'їзд або підхід від місць проживання до станцій або зупиночних пунктів рейсового транспорту);

- пропускну здатності мережі вулиць, доріг і транспортних перехресть, кількості місць зберігання автомобілів, ураховуючи середньодобову та в години «пік» інтенсивність і швидкість руху транспортних засобів на магістральних вулицях і транспортних вузлах. Залежно від призначення вулиць і доріг регламентуються кількість смуг руху, їхня ширина, допустимі ухили, радіуси кривих, відстані між розв'язками й пішохідними переходами, ширина запобіжних смуг.

Відповідно, відхилення від заданих вимог будуть призводити до обмежень здійснення комунікаційних зв'язків на території.

Обмеження забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури. Обґрунтовуючи потреби (для розрахунку кількості та місткості установ та організацій громадського обслуговування) і розміщення об'єктів соціальної інфраструктури, беруть до уваги нормативи забезпеченості, які відображають розрахунковий рівень обслуговування, частоту попиту на одержання відповідних послуг (повсякденних, періодичних, епізодичних чи унікальних); мінімально потрібний рівень рентабельного функціонування потужностей об'єктів громадського обслуговування та нормативні витрати часу на одержання послуг.

Об'єкти соціальної інфраструктури розміщують на територіях, наближених до місць проживання і роботи населення, у складі громадських центрів і в ув'язці із системою громадського пасажирського транспорту. Обов'язково враховують час пішохідної або транспортної доступності, яка в містах різної величини

¹⁵³ Деякі питання забезпечення громадян доступним житлом: постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2018 р. № 819. [Електронний ресурс]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2018-%D0%BF#Text>

становить від 15 до 90 хвилин, у селищах, селах у межах пішохідної доступності – не більше 30 хвилин. Відповідно, відхилення від норм забезпечення мешканців міст і територій послугами соціальної інфраструктури, збільшення часу пішохідної і транспортної доступності впливатиме на обмеження доступності послуг соціальної інфраструктури жителів міст і територій.

Крім нормативних вимог, слід урахувувати потенціал міських і сільських населених пунктів щодо суспільного обслуговування населення. Найбільший потенціал щодо забезпечення населення об'єктами соціальної інфраструктури мають великі міста, які є центрами міжобласної, обласної та міжрайонної системи розселення і, відповідно до рішень Генеральної схеми планування території України, забезпечують потреби населення в послугах унікального, епізодичного й спеціалізованого періодичного попиту, до яких належать послуги культури, освіти, дозвілля, надані університетами, музеями, театрами тощо. Натомість система забезпечення сільських територій є значно меншою і, згідно із законодавством і державними будівельними нормами, передбачає послуги, що задовольняють найнагальніші потреби населення в навчанні, вихованні дітей, догляді за людьми похилого віку та інвалідами, охороні здоров'я, послуги закладів культури, фізкультури і спорту, торгівлі, зв'язку тощо.

Порівняно кращі можливості щодо суспільного забезпечення з'являються і в жителів приміських територій. Близькість до міста означає краще забезпечення товарами й послугами, ширшою є сфера прикладання праці, можливість поєднання переваг міського та сільського способу життя. Це також користування громадським транспортом, послугами підприємств та установ торговельного, соціально-культурного та побутового призначення, закладів охорони здоров'я, послугами унікального, епізодичного та спеціалізованого періодичного попиту (театри, бібліотеки, цирк, музеї, концертні зали). Відповідно до ДБН «Планування і забудова територій», під час розрахунку кількості, складу та місткості об'єктів громадського обслуговування у містах – центрах систем розселення – слід додатково враховувати кількість населення, що прибуває з інших населених пунктів, розташованих у зоні, обмежених витратами часу на пересування до відповідних центрів. В історичних містах потрібно враховувати очікувану кількість туристів, у курортних містах – неорганізованих відпочивальників¹⁵⁴. Зрозуміло, що неврахування зазначеної норми буде призводити до зростання навантаження на об'єкти соціальної інфраструктури міста та обмеження доступності послуг.

Обмеження доступності житла. Обґрунтування обсягів і структури житлового будівництва визначається демографічною структурою населення. На основі виявленого балансу сімей (сім'ї з різною кількістю дітей, з двох і трьох поколінь, повні та неповні) може бути визначена потреба житлової площі для міста, яка в загальному вигляді нормується показником житлової забезпеченості на одного жителя.

¹⁵⁴ ДБН Б.2.2-12:2019 «Планування і забудова територій». [Електронний ресурс]. URL: https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/b_2_2_12/1-1-0-1802

Для житлової забудови відводяться ділянки з найбільш сприятливими ландшафтними та санітарними умовами, характером рельєфу, гідрогеологічними умовами, вітровим режимом. Беруться до уваги вільні території, у межах і за межами населеного пункту, а також у районах реконструкції. Вагоме значення має характеристика інженерного облаштування за видами (водопостачання, водовідведення, газо-, електро-, тепlopостачання) та можливості їхнього розвитку, яка враховує випереджальні темпи будівництва щодо житлової забудови. Вирішальною є характеристика компактності міста (як відношення кількості мешканців до площі територій). Компактність і висока щільність забудови обумовлюють проблеми з новими ділянками для забудови. Розвиненість розпланування міста та його структура визначають потреби розбудови інженерної та транспортної інфраструктури, а також відрахувань на їхній розвиток у процесі обґрунтування житлової політики.

Ураховуючи характер ринкових процесів у сфері житлового будівництва, проаналізуємо економічні методи та інструменти, що впливають на доступність житла. Умовно розділимо їх на дві групи. Перша група – методи, орієнтовані на збільшення пропозиції житла, що передбачають безпосереднє фінансування будівництва з державного бюджету, вплив на обсяги будівництва житла через політику землекористування. Остання стосується викупу та інженерного облаштування територій для житлової забудови, планування використання територій для житлового будівництва. Другий підхід орієнтований на стимулювання попиту через систему іпотечного кредитування, соціальні програми, надання соціального житла малозабезпеченим сім'ям. Відповідно, відсутність економічних механізмів регулювання ринку житла та їхня низька ефективність створює обмеження для придбання мешканцями житла на ринку.

Обмеження територіального розвитку міст. Завдання обґрунтування територіального розвитку міст у містобудівній документації обумовлене положенням міста в надсистемі, обмеженими територіальними ресурсами, іншими обмеженнями щодо використання територій. Планувальні методи в разі вирішення територіальних завдань розвитку міст пов'язуються з:

- визначенням потреб у територіях (скільки та які території будуть потрібні для розвитку міста) і оптимального співвідношення їх за функціональним використанням. Різне функціональне призначення територій міста обумовлює різні вимоги до їхньої якості. До уваги беруться характеристики рельєфу, ґрунтів, умов для водопостачання і каналізації, інших інженерних і транспортних комунікацій тощо;
- встановленням меж системи, тобто визначенням приміської зони, за системою зв'язків і забезпечення збалансованого розселення в її межах;
- визначенням територій для розміщення об'єктів для задоволення спільних інтересів відповідних суміжних територіальних громад;
- обґрунтуванням інженерних та екологічних заходів освоєння території під забудову або інші види використання.

У сьогоднішніх умовах можливості вирішення проблеми територіального розвитку міста значно ускладнюються через зміну характеру зв'язків між містом і оточенням, відповідно ускладнилися можливості вирішувати питання розміщення інфраструктурних систем міста на приміських територіях. Важливим елементом цих відносин стає фінансово-економічний механізм, який врегульовує відносини міста та оточення, визначає форми, фінансово-економічні відносини та можливості співробітництва агломерацій (в Україні триває розгляд відповідного закону «Про агломерації»).

Отже, сформована множина кількісних і якісних показників, які доцільно використати для аналізу просторової ексклюзії: стан реалізації заходів у сфері розбудови транспортної інфраструктури; рівень інформаційного забезпечення містобудівної документації, рівень забезпечення інженерно-технічною інфраструктурою; доступність житла (рівень купівельної спроможності); умови проживання населення у ветхому та аварійному житлі; просторова нерівномірність і щільність забудови; території, зайняті побутовими відходами; помилки управління, неефективні дії в системі розпланування та містобудівної діяльності; ставлення мешканців міст до проявів просторової ексклюзії.

Використовуючи обґрунтовані показники, наведемо їхні значення та здійснимо аналіз проявів явища просторової ексклюзії регіону.

1) *Стан реалізації заходів у сфері розбудови транспортної інфраструктури.* Аналіз стану розбудови транспортної інфраструктури здійснювався на основі аналізу містобудівної документації: Генеральної схеми планування території України, схем планування територій областей, генеральних планів (на прикладі вибраного міста).

Закладені в Генеральній схемі планування території України¹⁵⁵ заходи щодо розбудови транспортної інфраструктури спрямовані на ефективне використання транзитного потенціалу країни з інтеграцією її транспортного комплексу до європейської та світової транспортно-комунікаційної системи; створення національної мережі міжнародних транспортних коридорів, що забезпечуватиме зв'язок головних науково-виробничих і соціально-культурних центрів України з іншими країнами та стимулюватиме розвиток територій, прилеглих до цих транспортних коридорів; поліпшення зв'язків центрів систем розселення з населеними пунктами в зоні їхнього впливу, будівництво транспортних обходів міст з населенням понад 500 тис. осіб.

Серед нереалізованих заходів у сфері розбудови транспортної інфраструктури на державному рівні:

- розроблення схем планування територій міжнародних транспортно-комунікаційних коридорів і зон їхнього впливу (реалізовано стосовно лише одного коридору – Крїтського № 5);

¹⁵⁵ Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-realizatsiyi-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini-za-2018-rik/attachment/monitoring-gsptu-za-2018-rik>

- будівництво нових і реконструкція наявних магістральних і регіональних транспортних комунікацій для поліпшення зв'язків центрів систем розселення з населеними пунктами в зоні їхнього впливу;
- розроблення техніко-економічного обґрунтування будівництва транспортних обходів міст з населенням понад 500 тис. осіб;
- реконструкція аеропортів у Дніпрі та Одесі.

Має місце невиконання рішень містобудівної документації і на локальних рівнях – областей і міст. Таку ситуацію доцільно розглянути на прикладі Львова. Що стосується передбачених Генеральним планом Львова¹⁵⁶ заходів щодо розвитку транспортної інфраструктури, то станом на початок 2019 р. спостерігаємо таке: не реалізована система транспортно-пересадочних вузлів; не реалізоване будівництво багаторівневих паркінгів і транспортно-перехоплюючих вузлів; не реалізоване будівництво кільцевих магістралей і розв'язок.

Забудовуються території, призначені для нових розв'язок і магістралей, чим створюються неабиякі транспортні проблеми для майбутніх поколінь, звісно, якщо технології майбутнього не вирішать ці проблеми за допомогою підземних чи надземних комунікацій. Відсутність кільцевих магістралей перевантажує центр міста транзитним рухом – затори в місті стають довшими у просторі та тривалішими в часі, реальною є загроза транспортного колапсу.

Дефіцит паркомісць створює додаткові перешкоди у транспортному русі та спричиняє дискомфорт мешканцям. У Львові налічується паркінгів (загального користування, службових і стоянок таксі) на 7899 місць. Якщо взяти лише мешканців міста, не враховуючи маятникову міграцію, а також середній рівень автомобілізації в Україні станом на 2016 р. – 202 авто на 1000 мешканців (у Львові сьогодні вже реально значно більший), то в місті є щонайменше 150 000 автівок. Потреба в паркомісцях зростає пропорційно забудові, а проблема посилюється дефіцитом вільних земельних ділянок. Із заселенням новобудов дефіцит паркомісць зростатиме, оскільки є факти численних порушень щодо забезпечення новобудов автомобільними майданчиками.

На функціонування транспортної інфраструктури міста впливають також і просторові умови міста – наявна мережа громадського транспорту, геометричні характеристики. Територія міста має радіально-кільцеву структуру, відповідно до якої сформована й вулично-транспортна мережа (найкоротші маршрути, які з'єднують більшість масивів міста, проходять через його центр). Висока щільність та історична цінність забудови в центральній частині не дозволяють здійснювати реконструкцію вулиць із розширенням проїзних частин, що вкрай потрібно для пропуску щораз більших транспортних потоків. Складний рельєф місцевості суттєво впливає на вибір маршрутів, на швидкість і безпеку руху. Наприклад, розміщення історичної частини міста у Львівській улоговині створює проблеми з розвитком підземної урбаністики (зокрема, ідеться про

¹⁵⁶ Коригування генерального плану м. Львова. II стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2008; Коригування генерального плану м. Львова. I стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2001.

будівництво підземного швидкісного трамваю). Забезпечити щораз вищий рівень автомобілізації в умовах обмежень геометричних характеристик можна, задовольнивши та ефективно управляючи ним через забезпечення додаткової пропускної спроможності доріг. Окрім того, нові дороги потрібні для підтримання регенерації, покращення навколишнього середовища, підвищення безпеки або забезпечення належного місцевого доступу.

Отже, невиконання закладених у містобудівній документації рішень щодо розвитку транспортної інфраструктури в умовах постійного зростання автомобілізації населення і щоденних маятникових міграцій населення призводить до обмежень комунікаційних зв'язків між містами, містом і оточенням, мобільності населення (збільшення затрат часу на переміщення). Крім того, виникають обмеження щодо отримання економічних вигод від використання територій, прилеглих до цих транспортних коридорів.

2) *Актуальність та рівень інформаційного забезпечення містобудівної документації.* Останнім часом в Україні має місце недотримання вимог, інертність, втрата актуальності містобудівної документації. Проблемою є слабкий зв'язок між питаннями просторового та соціально-економічного розвитку територій, що спричиняє незбалансованість і низьку адаптацію територій до сучасних соціально-економічних процесів і викликів внутрішнього й зовнішнього впливів, особливо у великих містах, де відбуваються інтенсивні процеси урбанізації, спостерігається систематичне (нерідко безсистемне) внесення змін до генерального плану. Причини такого стану зосереджені в методології розроблення, процедурах погодження і неврахуванні нових соціально-економічних тенденцій.

Слід зазначити, що Генеральна схема планування території України розроблялася у 2002 р. За 20-річний період, що минув відтоді, з 37 заходів щодо розвитку територій повністю реалізовано лише 14, частково – 13, не реалізовано взагалі – 10. Рівень забезпеченості зменшується зі зниженням значення одиниць планування в ієрархії адміністративно-територіального устрою України.

Якщо області та обласні центри мають порівняно високі показники забезпеченості містобудівною документацією – 70% і 50%, то міста обласного і районного значення – 48 і 24% відповідно¹⁵⁷. Генеральні плани, які затверджені більше ніж п'ять років тому, часто вже потребують проведення ретельного аналізу та внесення відповідних змін.

Щорічний моніторинг стану забезпечення територій і населених пунктів України містобудівною документацією (табл. 6.2) засвідчує невисоку динаміку її розроблення, проте процедура погоджень документації є складною (зокрема, через відсутність зацікавленості влади). Внесення будь-яких змін до

¹⁵⁷ Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. *Міністерство розвитку громад та територій України*: сайт. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-realizatsiyi-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini-za-2018-rik/attachment/monitoring-gsptu-za-2018-rik>

генеральної схеми можливе виключно в разі прийняття відповідного закону про внесення змін. Роль і зміст містобудівних документів у сьогоdnішніх умовах не змінилися, натомість підходи до вирішення питань господарювання простору та забудови території міст змінились радикально.

Таблиця 6.2

Рівень забезпеченості населених пунктів актуальною містобудівною документацією (розробленою після 2010 р.)

Вид містобудівної документації	Рівень забезпеченості, %
Схеми планування територій областей	70
Генеральні плани обласних центрів	50
Генеральні плани міст обласного значення	48
Генеральні плани міст районного значення	24
Генеральні плани селищ міського типу	23
Генеральні плани сіл і селищ	11

Джерело: подано за ¹⁵⁸.

З часу розроблення багатьох містобудівних документів у розвитку територій відбулися істотні зміни, обумовлені як трансформацією геополітичних умов розвитку України, так і загальносвітовими тенденціями та новітніми підходами:

- підписання Україною низки міжнародних угод, положення яких мають ураховуватися у просторовому розвитку, у національному законодавстві;
- загальносвітові тенденції зміни клімату й новітній досвід впровадження відновлюваних джерел електроенергії;
- переміщення населення та виробничих підприємств з тимчасово непідконтрольних територій;
- децентралізація державного управління та утворення нових територіальних одиниць – об'єднаних територіальних громад;
- пріоритетність розвитку функціональних регіонів в Європі, що визначена положеннями резолюції 17-ї конференції СЕМАТ у Бухаресті;
- потреба в аналізі природно-ресурсного потенціалу та його можливостей задовольнити сучасні потреби держави та окремих регіонів.

Значна частина проєктних рішень втрачає актуальність, а отже, використання їх в управлінні державою недоцільне. Низька ефективність реалізації містобудівної документації створює низку обмежень стосовно забезпечення громадян об'єктами житла й соціально-культурного обслуговування відповідно до гарантованих державою соціальних стандартів, комунікаційних зв'язків та економічного розвитку територій у межах транспортних коридорів, а також використання економічного потенціалу територій та використання самих територій унаслідок техногенних змін.

Не можна не зупинитись на проблемних аспектах, пов'язаних зі сферою інформаційного забезпечення, які стосуються:

¹⁵⁸ Коригування генерального плану м. Львова. II стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2008; Коригування генерального плану м. Львова. I стадія. Генеральний план. Пояснювальна записка. Львів, 2001.

- даних про забезпеченість соціальною інфраструктурою (кількість лікарняних ліжок та амбулаторно-поліклінічних закладів тощо) і загальні обсяги житлового фонду;

- якості демографічних показників. Нагальна потреба у проведенні Всеукраїнського перепису населення обумовлена як непроведенням чергового раунду перепису ще 2005 р., так і суттєвим перерозподілом населення і трудових ресурсів у межах України за останні п'ять років. Відсутня ефективна система реєстрації населення за фактичним місцем проживання;

- якості геопросторових даних, тобто даних із чіткою географічною прив'язкою. Більшість таких даних є застарілими та зберігаються в паперовому форматі, що унеможлиблює застосування їх для виконання поточного аналізу та прогнозування розвитку держави. Це стосується як інформації щодо природних умов і ресурсів, розвитку небезпечних природних процесів, так і структури землекористування і територій зі встановленим режимом використання (природоохоронні території, зони та округи санітарної охорони, охоронні зони, санітарно-захисні зони тощо);

- доступності даних Державного земельного кадастру для використання установами чи організаціями за межами підпорядкування Держгеокадастру. Навіть статистичні дані про структуру земель є недоступними з 2016 р., оскільки Держгеокадастром уже четвертий рік проводиться перехід з форми звітності 6-зем на 16-зем;

- скорочення офіційної статистичної та аналітичної звітності про стан довкілля. За даними Держкомстату України, планом державних статистичних спостережень, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.03.2017 р. № 175-р, починаючи з 2017 р. роботи щодо розрахунку викидів забруднюючих речовин і парникових газів від пересувних джерел забруднення не передбачені. Частка пересувних джерел у загальному обсязі викидів упродовж останніх років становила понад 35%, а їхня динаміка із року в рік відрізнялася від динаміки обсягів викидів від стаціонарних джерел забруднення;

- відсутності офіційних даних про забезпеченість житлом у середньому на одного жителя по Україні.

Крім того доводиться констатувати ігнорування офіційною статистикою показників транспортної доступності в межах міст, включаючи такі показники, як середня тривалість поїздки в громадському транспорті, середній час, що витрачається на переміщення від місця проживання до місця роботи. Сучасні методи аналізу даних дозволяють отримувати таку інформацію в постійному режимі (без застосування соціологічних інструментів). Також немає даних, що характеризують пропускну здатність транспортних магістралей, рівень зносу рухомого складу. Ця ситуація контрастує з міжнародною практикою, яка приділяє транспортним показникам одне з провідних місць в міській статистиці. Щодо інвестиційної діяльності, інформація збирається, серед іншого, в розрізі напрямів інвестування (в матеріальну і нематеріальну сферу),

однак більш детальні дані про напрямки інвестування, які мають ключове значення для оцінки соціально-економічного становища територій недоступні. Також можна відзначити неухвагу офіційної статистики до показника «щільності» як аспекту оцінки економічних процесів в регіонах, який може істотно збагатити уявлення про характер соціально-економічних процесів в просторі. Відсутність офіційних даних щодо вартості земель, рівень якої може значно відрізнятись в залежності від способу отримання прав на них. Разом з тим є лише неповна і несистематизована інформація про кількість, результати, умови проведення в містах аукціонів, про структуру житла, що вводиться, про способи отримання прав на земельні ділянки, на яких воно побудовано. Дані не дозволяють простежити оцінку ризиків, з якими стикаються регіони з точки зору забезпечення природних ресурсів, хоча вони є ключовим фактором до екологічної стійкості територій.

Такий рівень інформаційного забезпечення:

- обмежує можливість аналізу просторового розвитку держави та її регіонів, звужуючи можливості стратегічного моделювання просторового розвитку України; обмежує контроль порушень у використанні земель, насамперед у приміських зонах великих міст;
- створює неможливість повноцінно здійснити аналіз стану забруднення атмосферного повітря без результатів оцінювання обсягів викидів в атмосферне повітря від пересувних джерел;
- робить неможливим відображення дійсного становища забезпеченості населення об'єктами технічної та соціальної інфраструктури;
- унеможлиблює проведення об'єктивного оцінювання розподілу чисельності населення територією держави, оцінювання співвідношення регіонів і населених пунктів за фактичною чисельністю;
- унеможлиблює проведення аналізу розвитку структури землекористування на території України, виявлення тенденцій, розроблення пропозицій стратегічних заходів з оптимізації цієї базової складової розвитку держави;
- є перешкодою для управління територією на рівні територіальних громад. Наприклад, недоступність даних щодо земельних ресурсів громади, перебування на балансі державних органів влади районного та обласного рівнів доріг, які проходять територією громади, унеможлиблює підтримку їх у належному стані та відсутність належних правових засад планування території ОТГ;
- обмежує можливості аналізу змін у розвитку системи розселення держави, окремих областей і міст;
- звужує сферу аналізу природно-ресурсного потенціалу та його можливостей задовольнити сучасні потреби держави та окремих регіонів;
- суттєво ускладнює проведення аналізу відповідності транспортної інфраструктури обсягам і напрямкам вантажо- та пасажиропотоків і знижує якість рекомендацій щодо подальшого її розвитку.

Такі перепони значною мірою знижують ефективність управління розвитком територій і закладають конфліктні ситуації або стратегічні помилки, усунення яких буде вимагати значних зусиль як від громад, так і від держави. Таким чином, можна говорити про недосконалість інформаційного забезпечення. При збереженні традиційних способів збору, обробки та систематизації інформації створюються труднощі подальшого розвитку досліджень територій. Також є потреба доповнити кількісний аналіз якісним, обґрунтувати показники, здатні вимірювати більш якісні аспекти економічного та соціального життя регіону – довкілля, потенціал, культурні надбання тощо.

3) *Доступність послуг інженерно-технічного забезпечення.* До системи інженерно-технічного забезпечення території відносять водопостачання і водовідведення, газопостачання, електропостачання, каналізацію. Рівень інженерно-технічного обслуговування населення характеризується значними диспропорціями в розрізі сільських і міських територій. Зокрема, низьким є рівень інфраструктурного забезпечення сільського житлового фонду (табл. 6.3).

Таблиця 6.3

Рівень інженерно-технічного забезпечення міського та сільського населення

Питома вага житлової площі, обладнаної	2000 р.		2010 р.		2019 р.	
	Міське населення	Сільське населення	Міське населення	Сільське населення	Міське населення	Сільське населення
Водопроводом	75,3	17,9	77,9	27,1	78,2	38,3
Каналізацією	73,7	12,9	76,7	23,2	77,1	34,5
Опаленням	72,8	18,3	76,7	36,1	78,6	55,7
Газом	81,6	82,5	82,5	84,5	88,1	83,7
Гарячим водопостачанням	58,4	4,3	60,9	11,5	66,6	25,0

Джерело: подано за¹⁵⁹.

Попри тенденцію до покращення якості сільського житлового фонду, яка проявляється у збільшенні частки житла, обладнаного водогонном, каналізацією, централізованим опаленням, газом, гарячим водопостачанням, ваннами, наявна позитивна динаміка суттєво не змінює ситуацію, коли переважна частина сільського житлового фонду не обладнана навіть елементарними складовими комфортності. Як результат, незважаючи на вищий рівень забезпеченості житловою площею та кімнатами, частка інженерного забезпечення є значно нижчою за міський показник.

Хоча площа забудованих територій збільшується, в Україні впродовж останніх 20 років проблемою залишається інфраструктурне забезпечення приміських територій, які зазнають несистемної розпорошеної та хаотичної забудови з відсутністю інженерно-технічної і соціальної інфраструктури. Відсутні підходи комплексної забудови територій, що передбачають попереднє

¹⁵⁹Статистичний щорічник України за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm

проведення інженерної підготовки, спорудження зовнішніх інженерно-транспортних мереж, об'єктів соціальної сфери, житлових будинків, інших об'єктів будівництва, а також благоустрою території. Унаслідок такої ситуації має місце відставання будівництва інфраструктурних систем і соціальних об'єктів, благоустрою території, спорудження об'єктів не за принципом передування будівництву, а за фактом нового будівництва об'єктів і споруд.

4) *Доступність житла та покращення житлових умов.* Забезпечення житлом є соціально важливим, оскільки саме житло — фундаментальна цінність для людини. Воно виконує соціальну та економічну функції, визначає матеріальні і суспільні умови, в яких живе людина. Якість житла, площа, розміщення створюють умови функціонування особи, сім'ї та спільноти (суспільства).

Житлове будівництво набуває динаміки, але з огляду на виключно комерційний характер формування ринку житла в містах низьким є рівень купівельної спроможності. Витрати на придбання житла високі, вони значно перевищують фінансові можливості осіб, які створюють сім'ю, а вирішення цього питання найчастіше є найбільшою грошовою інвестицією людини в її житті (більшою, ніж інвестиції в освіту, здоров'я, духовність, відпочинок тощо). Це можна підтвердити шляхом порівняння показників вартості житла, оренди, параметрів іпотеки з показником середньої номінальної зарплати в Україні, а також показниками матеріального стану населення. Середня заробітна плата в Україні, за даними статистичної звітності, у 2020 р. становила 11 998 грн, або 440 дол. США. Якщо ж звернутися до показника рівня середньодушових еквівалентних грошових доходів, то бачимо таке: 82% населення має рівень середньодушового доходу 3000-6000 грн на місяць, лише у 18% громадян він становить 6000 грн і більше^{160, 161}. Для прикладу: у Львові рівень заробітної плати не перевищує середньоукраїнський показник і становить 10 225 грн на місяць, а вартість житла у новобудовах (воно є одним з найдорожчих в Україні) – у середньому 24 000 грн/м² (табл. 6.4).

Ураховуючи характер ринкових процесів у сфері житла, доцільно дослідити соціально-економічні механізми та участь влади у сфері регулювання житлової політики в містах. Наведемо їхні характеристики:

1) Придбання житла за власні кошти. Громадяни набувають право власності на житло в результаті угоди купівлі-продажу. Позитивним є факт, що жителі міст отримали можливість самостійно вирішувати питання поліпшення своїх житлових умов шляхом купівлі-продажу нерухомості (житла, будинків, земельних ділянок).

2) Іпотечне кредитування. Саме за допомогою низькопроцентного, доступного широким верствам населення іпотечного кредитування західні країни у другій половині XX століття досягли значних успіхів у вирішенні

¹⁶⁰Там само.

¹⁶¹Новобудови Києва і України. *Нерухомість від забудовників* [Електронний ресурс]. URL: <https://zabudovnyk.com.ua/uk>

житлових проблем своїх громадян. Однак умови надання іпотечного кредиту в Україні (розмір процентної ставки – 25-27%, термін кредитування – до 20 років, перший внесок – 50-70% кредиту) обумовлюють низьку соціальну доступність іпотеки для більшості населення країни. За підрахунками фахівців, іпотечний кредит доступний для сімей, сукупний місячний дохід яких¹⁶² перевищує 20 тис. грн на місяць і які мають власні заощадження в розмірі 50% вартості кредиту.

Таблиця 6.4

Показники середньої заробітної плати та вартості житла в Україні в розрізі регіонів

Регіон (область)	Середня заробітна плата штатних працівників у регіонах у 2020 р., грн/місяць	Вартість житла в обласних центрах України, грн/м ²
Вінницька	10 136	16 000
Волинська	9129	14 500
Дніпропетровська	11 619	17 700
Житомирська	9480	12 000
Закарпатська	9905	14 500
Запорізька	11 427	15 200
Івано-Франківська	9967	12 700
Київська	11 803	28 000
Кіровоградська	9509	18 000
Львівська	10 225	20 000
Миколаївська	11 266	15 600
Одеська	10 203	16 900
Полтавська	10 507	16 200
Рівненська	9887	13 900
Сумська	9835	11 100
Тернопільська	9402	13 850
Харківська	9877	20 000
Херсонська	9245	16 000
Хмельницька	9643	10 000
Черкаська	9546	13 285
Чернівецька	8996	14 877
Київ		20 897
Україна	11 998	17000

Джерело: подано за^{163,164}.

¹⁶² Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-realizatsiyi-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini-za-2018-rik/attachment/monitoring-gsptu-za-2018-rik>

¹⁶³ Статистичний щорічник України за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm

¹⁶⁴ Новобудови Києва і України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zabudovnyk.com.ua/uk>

3) Оренда. Сучасна практика свідчить про те, що на орендне житло припадає від 20 до 70% житлового фонду фактично у всіх розвинених країнах. Особливо велику частку орендне житло займає в житловому фонді великих міст: Берліні – 88%, Амстердамі – 86%, Женеві – 85%, Відні – 76%, Нью-Йорку – 70%, Брюсселі – 57%, Парижі – 53%, Копенгагені – 50%, Стокгольмі – 49%, Гельсінкі – 47%, Лондоні – 41%^{165,166}. За даними дослідників, для ринку орендного житла України характерна недостатність обсягів пропозиції орендного житла та низький рівень соціальної доступності. Пропозиція на ринку формується завдяки власникам житла, які мають "надлишок" мешканців (або придбали житло як інвестиційний актив), здають в оренду для отримання додаткового стабільного джерела доходу. Отримані кошти зазвичай використовуються на збільшення власного споживання. Для великих комерційних організацій, які розраховують отримувати від своєї діяльності середньоринковий рівень рентабельності, у нинішніх економічних умовах орендодавчий бізнес є не вигідним, оскільки передбачає значні обсяги витрат капіталу та тривалі терміни його окупності (15-20 років). Відповідно, загальні обсяги пропозиції орендного житла є вкрай незначними. Наприклад, у Києві, де житловий фонд налічує близько 1 млн квартир, офіційно в оренду здається близько 7,7%. Місячна орендна оплата за квартиру досягає рівня середньої заробітної плати у регіоні (і досить часто її перевищує). Основними соціальними групами, які орендують житло на комерційних засадах, є сім'ї без власного житла (молодь, студенти, приїжджі до великих міст на роботу).

4) Соціальні програми. Соціальна ефективність державних програм із забезпечення житлом окремих категорій населення, затверджених урядом у різний час, є низькою, оскільки вони орієнтовані на категорію сімей, місячний дохід яких перевищує середні показники у країні. Програма молодіжного кредитування є найбільш лояльною щодо кредитування, проте зменшилися темпи її фінансування з державного та місцевого бюджетів. Така політика негативно впливає на спроможність громадян вирішувати свої житлові проблеми на основі наявних ринкових механізмів, не відповідає практиці розвинених країн світу, де уряди проводять активну політику регулювання житлового ринку.

Можна стверджувати, що відсутність ефективних економічних механізмів регулювання ринку житла знижує його соціальну доступність. Ринок житла орієнтований на заможну частину населення, яка власними силами здатна вирішити свої житлові потреби.

5) *Умови проживання населення у ветхому та аварійному житлі.* Стан житлового фонду на 01.01.2020 р. характеризують такі показники: 41% житлових будинків знаходяться в експлуатації понад 50 років; 0,4% (4,3 млн м²) усього житлового фонду належить до ветхого та аварійного житлового фонду, в якому

¹⁶⁵Там само.

¹⁶⁶ Нізалов Д., Данкевич В., Івінська К. Моніторинг земельних відносин в Україні: 2016-2017: статистичний щорічник. [Електронний ресурс]. URL: <https://land.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/monitoring.pdf>

проживає 73,1 тис. осіб. Найбільша частка такого житла знаходиться в Харківській (502,7 тис. м²), Одеській (502,0 тис. м²), Дніпропетровській (401,4 тис. м²) і Донецькій (334,6 тис. м²) областях¹⁶⁷.

У табл. 6.5 наведена характеристика технічного стану житлового фонду за регіонами України станом на 01.01.2020 р.

Таблиця 6.5

Характеристика технічного стану житлового фонду за регіонами України станом на 01.01.2020 р.

Регіон (область)	Загальна площа житлових приміщень, тис. м ²	Ветхі та аварійні будинки	
		Загальна площа ветхого житлового фонду, тис. м ²	Загальна площа аварійного житлового фонду, тис. м ²
Вінницька	48702	206580	82260
Волинська	25324	53052	8001
Дніпропетровська	81219	328003	71277
Донецька	51964	233057	122518
Житомирська	34022	214140	49865
Закарпатська	32626	30387	6193
Запорізька	41206	92987	26726
Івано-Франківська	38558	48072	21230
Київська	65691	134562	46116
Кіровоградська	25597	7474	5178
Луганська	18894	38271	24025
Львівська	62040	89785	44427
Миколаївська	25516	23036	19086
Одеська	58733	390981	117148
Полтавська	36570	209165	75548
Рівненська	29201	98822	17495
Сумська	28543	162406	37529
Тернопільська	28 637	41971	34735
Харківська	66147	503105	53685
Херсонська	26573	49511	33496
Хмельницька	37880	101406	25028
Черкаська	34961	147880	66302
Чернівецька	23018	11776	29462
Чернігівська	30665	57740	23488
Київ	59074	43736	12118
Україна	1011361	3317905	1052936

Джерело: подано за ¹⁶⁸.

Найбільшу проблему становить ветхе та аварійне житло. Ветхе житло – житловий будинок, в якого надземні конструктивні елементи, фундамент (або будинок загалом) обмежено виконують свої функції, а фізичний знос (у грошовому розрахунку) будинку становить 61-80%. Аварійне житло – житловий

¹⁶⁷ Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: shorturl.at/krFKV

¹⁶⁸ Статистичний щорічник України за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm

будинки, в якого надземні конструктивні елементи, фундамент (або будинок загалом) не відповідають вимогам безпечної експлуатації або частково зруйновані, а фізичний знос (у грошовому розрахунку) будинку становить 81-100%. Крім того, мають місце такі види обмежень унаслідок проживання у ветхому та аварійному житлі: житло занадто темне, немає світла та відсутні санітарно-гігієнічні приміщення.

Ветхі та аварійні будинки потребують термінового виконання ремонтних робіт і відновлення за кошти бюджетів міст. Проживання населення в житлових будинках, що мають статус ветхих та аварійних, спричиняє соціальну напругу, створює небезпеку життю та здоров'ю громадян. Сім'ї з таких квартир, як правило, перебувають у черзі на поліпшення житлових умов, роками не можуть отримати нового житла та не в змозі власними силами виконати капітальний ремонт або реконструкцію будинків, в яких проживають. Чинним законодавством не передбачено зменшення квартирної плати для такого житлового фонду. Як наслідок, мешканці оплачують житлово-комунальні послуги повністю, але цього недостатньо для підвищення якості проживання.

б) Просторова нерівномірність і щільність забудови. За період 2000-2020 рр. в Україні збільшилась частка забудованих земель, натомість площа земель сільських населених пунктів порівняно з 2000 р. зросла майже утричі, а площа міських поселень – лише на 25%. Збільшення площі сільських поселень відбувалося у приміських зонах великих міст, насамперед Києва, Львова, унаслідок переведення земель з категорії сільськогосподарських угідь у категорію забудованих¹⁶⁹.

Характерною є нерівномірність використання територій під впливом соціально-економічних процесів. Освоєнню підлягають найбільш інвестиційно привабливі території – приміські території навколо великих міст; у межах великих міст; території рекреаційного призначення, паркові зони, зони відпочинку, які наразі зазнають значного перевантаження і процесів неузгодженої розбудови через збільшення попиту. Склалась ситуація, коли комерційні структури у прагненні отримувати максимальні вигоди за будь-яку ціну привласнюють права на забудову найбільш привабливих, з точки зору бізнесу, ділянок міської території, що є характерним для ринку. Водночас громадські інтереси, проблеми комплексності в освоєнні міської території зазвичай не беруться до уваги.

Житлова функція концентрується в межах великих міст головню в уже сформованих житлових районах, забезпечених інженерно-транспортною інфраструктурою, або завдяки виробничим і комунальним територіям колишньої промислової забудови. Вона характеризується динамічним поглибленням соціальних контрастів, що пов'язується з точковою локалізацією

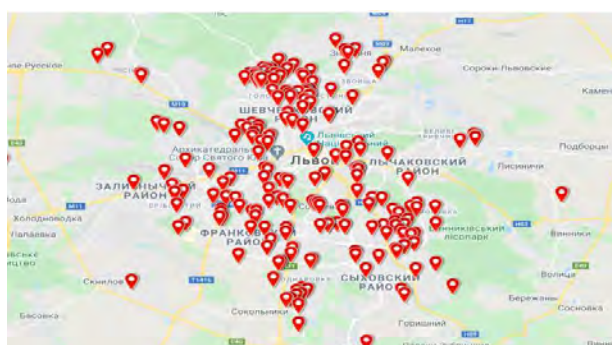
¹⁶⁹ Доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми планування території України за 2018 рік. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/city-build/mistobuduvannya-ta-planuvannya-teritoriy/stan-realizatsiyi-generalnoyi-shemi-planuvannya-teritoriyi-ukrayini-za-2018-rik/attachment/monitoring-gsptu-za-2018-rik>

нових житлових апартаментів у старій частині міста та в найатрактивніших у містобудівному та ландшафтному плані місцях. Особливо це стосується найбільших міст України (Київ, Львів, Одеса), які є лідерами в житловому будівництві впродовж останніх п'яти років, а станом на 1.01.2021 р. в них споруджується найбільше об'єктів: Київ – 616 об'єктів, Львів – 249 об'єктів, Одеса – 162 об'єкти¹⁷⁰.

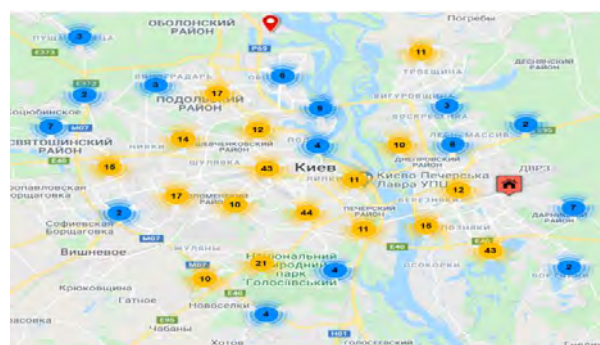
Нерівномірний розвиток простору безпосередньо пов'язаний з просторовою ексклюзивією, оскільки спостерігаються дві протилежні тенденції:

1) перший тип розвитку – екстенсивний, коли в будівельний оборот залучаються окраїнні території, вільні від забудови (сільськогосподарські землі, озеленені території та ін.);

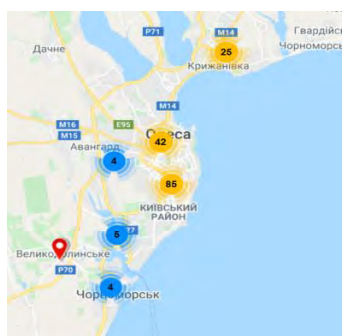
2) другий – інтенсивний, за якого розвиваються забудовані території зі щільно розташованими об'єктами капітального будівництва та їхніми ділянками. Хоча ДБН «Планування і забудова територій» нормується щільність забудови в межах мікрорайону, все ж у межах міста загальна щільність забудови зростає.



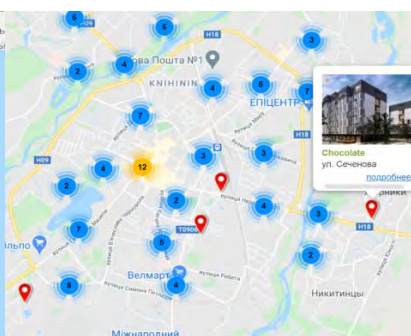
а) м. Львів



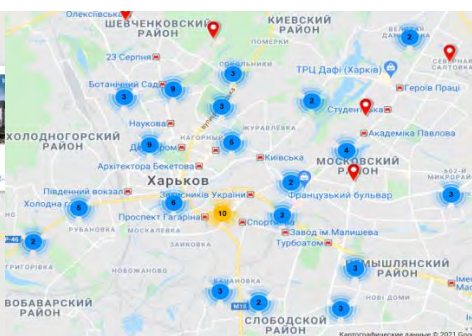
б) м. Київ



в) м. Одеса



г) м. Івано-Франківськ



д) м. Харків

Рис. 6.2. Локалізація житлового будівництва у великих містах України
Джерело: подано за¹⁷¹.

Ущільнення забудови, підвищення її висотності створюють обмеження щодо фізичного доступу до територій, вилучення громадського простору,

¹⁷⁰ Новобудови Києва і України. [Електронний ресурс]. URL: <https://zabudovnyk.com.ua/uk>

¹⁷¹ Там само.

зелених зон, обмежують мобільність населення, можливості розбудови транспортних зв'язків. Особливо така ситуація загострюється у просторах з високою історичною цінністю забудови, де формуються вимоги до поверховості й архітектури житлових будинків у межах, прилеглих до охоронних зон історичного центру міста. З другого боку, унаслідок розширення площі міських територій відбувається зниження щільності населення. Це тягне за собою обмеження потенціалу зростання територій, оскільки за низької щільності населення не може бути забезпечений інтенсивний потік відвідувачів об'єктів торгівлі та послуг, потрібний для розвитку підприємств малого бізнесу, зростають затрати на підготовку та прокладання інфраструктурних мереж.

7) *Території, зайняті побутовими відходами.* Захоронення твердих побутових відходів здійснюється на 6700 сміттєзвалищах і полігонах загальною площею близько 9 тис. га. Лише 3,5% твердих побутових відходів спалюються на двох сміттєспалювальних заводах. Значну загрозу для довкілля та біоти становлять медичні відходи, які містять небезпечні патогенні та умовно патогенні мікроорганізми. Серед твердих побутових відходів збільшується маса відходів, які не розкладаються та вимагають великих площ для складування. Сьогодні 243 сміттєзвалища (5,8% загальної їх кількості) перенавантажені, а 1187 сміттєзвалищ (28,5%) не відповідають нормам екологічної безпеки¹⁷².

Питомі показники утворення відходів становлять орієнтовно 220-250 кг/рік на одну особу, а у великих містах – 330-380 кг/рік. Щорічно в державі утворюється 350 тис. тон медичних відходів, які становлять високий ризик поширення інфекцій та захворювань. Зростає також кількість вивезених на сміттєзвалища твердих побутових відходів. Об'єм вивезених твердих побутових відходів збільшується щороку орієнтовно на 4 млн м³ (табл. 6.6).

Таблиця 6.6

Основні показники утворення та поводження з відходами в Україні

Показники	2010	2015	2016	2017	2018
Утворено, тис. т	425914,2	312267,6	295870,1	366054,0	352333,9
Утворено відходів на одну особу, кг	9285	7288	6934	8616	8335
Накопичено відходів протягом експлуатації у місцях видалення відходів на кінець року, млн т	13267,5	12505,9	12393,9	12442,2	12972,4
у розрахунку на 1 км на території країни, т	21984,2	21692,8	21495,6	21579,3	22498,9
у розрахунку на одну особу, кг	289236	291888	289274	292857	306896

Джерело: подано за ¹⁷³.

Теперішня система поводження з відходами в Україні не дозволяє реалізувати економічний потенціал вторинного використання ресурсів і знизити

¹⁷² Ринок поводження з побутовими відходами: аналітична довідка. [Електронний ресурс]. URL: <https://cdn.regulation.gov.ua>

¹⁷³ Статистичний щорічник України за 2019 рік. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm

екологічне навантаження на навколишнє середовище. Більшість робочих полігонів морально й фізично застаріли і в майбутньому не зможуть прийняти обсяг відходів, який постійно збільшується. Як результат, така ситуація призводить до обмежень використання природно-ресурсного потенціалу території (земельного, водного, атмосферного повітря) у господарській діяльності та створює загрозу для здоров'я мешканців цих територій. Оскільки більшість сміттєзвалищ розташовані у приміських зонах великих міст, створюються обмеження щодо ефективнішого використання територіального ресурсу приміських територій (знижуються можливості отримання економічних вигод від територій, які мають високий інвестиційний потенціал) та обмежуються можливості для територіального розвитку міст.

8) *Оцінювання проявів явищ просторової ексклюзії населенням.* Окрім статистичних даних, були використані результати анкетування. До його проведення залучались студенти Інституту архітектури та дизайну, а також Інституту підприємництва і перспективних технологій НУ «Львівська політехніка», які в середовищі своїх родин і мешканців міста виконали відповідну роботу. Були поставлені такі запитання: про оцінку мешканцями міста доступу до послуг освіти, охорони здоров'я, якості та можливості використання громадських просторів, рівень доступності освітніх, медичних і комунальних послуг, мобільність мешканців і роботу транспорту, обмеження у просторі, що пов'язується у свідомості мешканця зі змінами міста та шляхами його розвитку, та про оцінку нового будівництва. Серед суспільних характеристик вирішальний вплив справляють рівень освіти, суспільне становище, вік і місце проживання.

Структуруємо результати опрацювання отриманих даних:

- мешканці критично оцінюють вартість житла в місті. Вважають, що житло є дорогим і ціни постійно зростають; поглиблюється поляризація простору (дороге комерційне житло та занедбані громадські об'єкти й простори);
- через пандемію COVID-19 мешканці актуалізують проблему доступності медичних послуг (зростання цін на медикаменти, занадто висока вартість послуг лікування, недостатній рівень забезпечення безкоштовними ліками);
- мешканці негативно оцінюють транспортну ситуацію в місті, зокрема, через ситуації, пов'язані з обмеженням руху транспортних засобів і мобільності населення внаслідок виникнення заторів, збільшення часу та вартості поїздок. Проблемою є обмеження міць для паркування автомобілів. Критично оцінюється і неефективна політика влади в цій сфері;
- серед негативних чинників визнано надмірне переущільнення історичного центру міста внаслідок активної забудови та підвищення її поверховості, обмеження вільного доступу до пішохідних зон, громадських просторів, зелених зон міста;
- окреслились і негативні тенденції в освоєнні та використанні жителями озелених територій (захоплення цінних з точки зору ландшафту ділянок під самовільне будівництво гаражів та автомобільних стоянок, влаштування на

важливих візуальних зв'язках природного довкілля маловиразних архітектурних об'єктів). Найцінніші природні компоненти місцевості стали основними об'єктами масової неорганізованої рекреації і вже мають виражені ознаки деградації природного ландшафту.

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити висновок, що прояви просторової ексклюзії можуть виникати з різних причин.

1. Порушення законодавчо-правових положень (містобудівної діяльності, водного, лісового та земельного законодавства тощо) створюють низку обмежень щодо фізичної доступності та використання територій, можливостей отримання в користування (у власність) земельних ділянок унаслідок виникнення прав власності, сервітутів, прав користування, самовільного захоплення територій; обмеження використання земель для суспільних потреб, сільськогосподарських цілей та ін.

2. Порушення екологічних вимог і перевищення нормативів екологічної безпеки на відповідній території, зокрема неврахування результатів оцінювання впливу на довкілля та невиконання екологічних умов, забруднення та засмічення вод, призводять до обмеження використання природно-ресурсного потенціалу територій; неможливості використання забруднених територій у господарській діяльності (будівництво житла, ведення сільського господарства). Прикладом є території, зайняті побутовими відходами у приміських зонах великих міст, що створює обмеження для використання інвестиційного потенціалу приміських територій, обмежує можливості для територіального розвитку міст.

3. Невиконання вимог містобудівної документації (схем планування територій, генеральних планів, детальних планів територій) щодо розвитку транспортної та інженерно-технічної інфраструктури, заходів з інженерної підготовки та захисту територій від небезпечних геологічних та гідрогеологічних процесів, збереження та охорони пам'яток культурної спадщини, земель історико-культурного призначення, використання територій для містобудівних потреб – все це спричиняє обмеження транспортної доступності та мобільності населення, територіального розвитку та вирішення інфраструктурних проблем міст, а також обмежує майбутнє включення територій забудови в єдину комунікаційну систему регіону (міста).

4. Порушення нормативів планування і забудови територій призводить до обмежень доступу населення до відповідного (нормативного) рівня забезпечення послугами інженерно-технічної та інформаційно-комунікаційної інфраструктури, доступу до послуг громадського обслуговування, обмеження можливостей і зручності населення для короткочасного відпочинку, використання громадських просторів.

5. Недосконалість інформаційного забезпечення, зокрема скорочення обсягу статистичних показників щодо рівня забезпечення соціальною інфраструктурою, застарілість геопросторових даних, відсутність даних Державного земельного кадастру України, скорочення офіційної статистичної та

аналітичної звітності щодо стану довкілля, створюють обмеження можливості стратегічного моделювання просторового розвитку територій та проведення аналізу, динаміки та тенденцій щодо використання природно-ресурсного потенціалу, системи розселення, структури землекористування, відповідності інфраструктурних систем потребам населення.

Відсутній містобудівний кадастр як державний інструмент моніторингу реалізації містобудівної політики та підтримки прийняття оперативних управлінських рішень, що створює обмеження:

- для проведення моніторингу реалізації містобудівної політики та підтримки прийняття оперативних управлінських рішень, які можуть стосуватися територій всієї держави, її окремих частин (території однієї або кількох одиниць адміністративно-територіального устрою);
- для бізнес-спільноти у прийнятті рішень про потенційне інвестування в Україні;
- для громадськості у повсюдному доступі до інформації щодо планованого використання територій.

6. Неефективне управління, прийняття непрофесійних і помилкових рішень щодо використання територіальних ресурсів, а саме:

- відсутність системного підходу під час добору земельних ділянок під інвестиційні проекти з позицій найбільш ефективного використання, переважання інтересів влади та інвестора та недостатнє врахування суспільних інтересів;
- поява корупційних практик під час будівництва об'єктів та управління проектами в будівництві (завищення цін, вибір підконтрольних і пов'язаних контрагентів, використання системи «відкатів») унаслідок відсутності незалежного контролю якості та прозорості управління проектами;
- корупційні ризики на етапах надання адміністративних послуг уповноваженими органами з питань містобудування та архітектури, зокрема,: надання регіональних інтересів для розроблення містобудівної документації (1,5 тис. документів на рік); надання містобудівних умов та обмежень (60 тис. документів щорічно) призводять до обмеження можливості на державному рівні забезпечити інтегроване використання території країни, умов сталого розвитку населених пунктів щодо виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури із врахуванням національної екологічної мережі, залучення інвестицій та раціонального використання бюджетних коштів.

7. Встановлено, що явище просторової ексклюзії пов'язане з відсутністю ефективних соціально-економічних механізмів регулювання ринку нерухомості (включно із житловою), земельної політики, ефективної просторової політики, механізмів комплексної забудови територій. Інтенсифікація забудови територій у межах міст впливає на підвищення земельної складової вартості житла і, відповідно, створює обмеження щодо придбання житла (включно з об'єктами нерухомості).

7. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ І РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО СПОЖИВЧОГО РИНКУ УКРАЇНИ

7.1. Особливості розвитку внутрішнього споживчого ринку в контексті проявів ринкової ексклюзії

Сьогодні внутрішній ринок споживчих товарів відіграє важливу роль у забезпеченні належного рівня життя населення, прискорення темпів економічного зростання країни та її регіонів. Обмеження доступу населення до споживчих товарів, зокрема продовольчих, та нерівність доступу їх виробників до ринку зумовлюють прояви ринкової ексклюзії. Отже, «ринкова ексклюзія» виникає внаслідок обмеження вільного доступу виробників на ринок (розподіл і реалізація продукції) і проявляється в діях органів влади через впровадження бар'єрів в сфері ліцензування та патентування видів торгівлі, технічного нормування та стандартизації товарів), оподаткування, недосконалої конкуренції і не конкурентної цінової політики, лобіювання державної допомоги окремим економічним суб'єктам (через дотації, пільгове оподаткування), порушень антимонопольного регулювання, а також обмеження можливостей споживання товарів і послуг населенням і порушення норм безпеки споживання.

Аналіз структури сукупних витрат населення на споживчі товари дозволяє говорити про наявність проблеми обмеження доступу населення до споживання продовольчої та непродовольчої товарів. Насамперед зазначимо, що значна частка витрат населення спрямовується на купівлю продовольчих товарів (49,9% від загальних витрат) (табл. 7.1).

До того ж зростання частки імпорту продовольчих товарів посилює диспропорції використання підприємницького потенціалу регіонів України. Зокрема, частка продовольчих товарів вітчизняного виробництва у 2019 р. становила 80%, проти 90,9% у 2005 р.

Забезпечення населення продовольчою продукцією залежить від рівня забезпеченості об'єктами ринкової інфраструктури, в тому числі і від кількості та структури ринків з продажу споживчих товарів. На рис. 7.1 подано частку різних видів ринків у їх загальній структурі.

Як бачимо з даних рисунку 7.1, частка універсальних і непродовольчих ринків є незначною - не більше 3%. Натомість частка продовольчих ринків зменшилася майже вдвічі і у 2019 р. становила 9,6% у порівнянні з 2010 роком. Це пояснюється зменшенням кількості ринків, а також заборонаю стихійних (неформальних) ринків, де здебільшого здійснювалась торгівля продовольчими товарами.

Неорганізованим (неформальними) ринками називають ринки з відсутньою інфраструктурою для реалізації споживчих товарів населенню та є незареєстрованими як суб'єкти господарської діяльності. Як відомо, організований ринок - це сукупність суб'єктів господарювання, функціонування

яких узгоджено з місцевими органами влади, і мають необхідні дозволи для продажу споживчих товарів населенню.

Таблиця 7.1

Структура сукупних витрат населення України у 2010-2019 рр.

Показники	Рік									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Сукупні витрати в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство, грн	3073,3	3458,0	3592,1	3820,3	4048,9	4952,0	5720,4	7139,4	8308,6	9670,2
Структура сукупних витрат домогосподарств	відсотків									
Сукупні споживчі витрати	89,9	90,1	90,8	90,2	91,6	92,9	93,2	92,9	92,0	91,3
У тому числі: - продукти харчування, безалкогольні та алкогольні напої і тютюнові вироби	55,0	54,7	53,6	53,6	55,3	56,4	52,7	40,0	51,1	49,8
- непродовольчі товари та послуги	34,9	35,4	37,2	36,6	36,3	36,5	40,5	41,9	40,9	41,5
Неспоживчі сукупні витрати	10,1	9,9	9,2	9,8	8,4	7,1	6,8	7,1	8,0	8,7

Джерело: подано за¹⁷⁴.

Важливу роль у забезпеченні населення продовольчими товарами відіграє мережа об'єктів роздрібної торгівлі, що здійснюється через спеціалізовані і неспеціалізовані магазини (рис. 7.2).

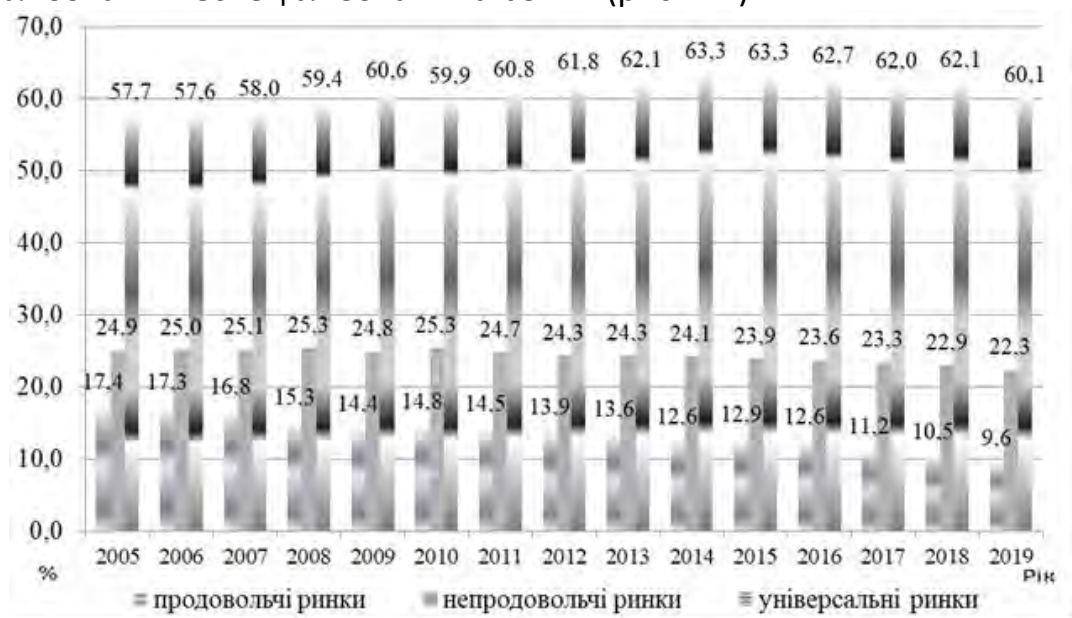


Рис. 7.1. Структура ринків з продажу споживчих товарів в Україні, у 2005-2019 рр. (%)

Джерело: розраховано за¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України: стат. зб. / відповід. за випуск О. М. Прокопенко. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/07/Arch_spog_zb.htm

Як бачимо з рисунку 7.2 у Львівській, Харківській і Житомирській областях більшу частку продовольчих товарів реалізовано через неспеціалізовані магазини (13,1% і 9,4% 6,0% відповідно), тоді як у Дніпропетровській, Київській, Одеській і Запорізькій областях навпаки – більше продовольчих товарів реалізовано через спеціалізовані магазини (11,8%, 8,2%, 8,1% і 5,1% відповідно).

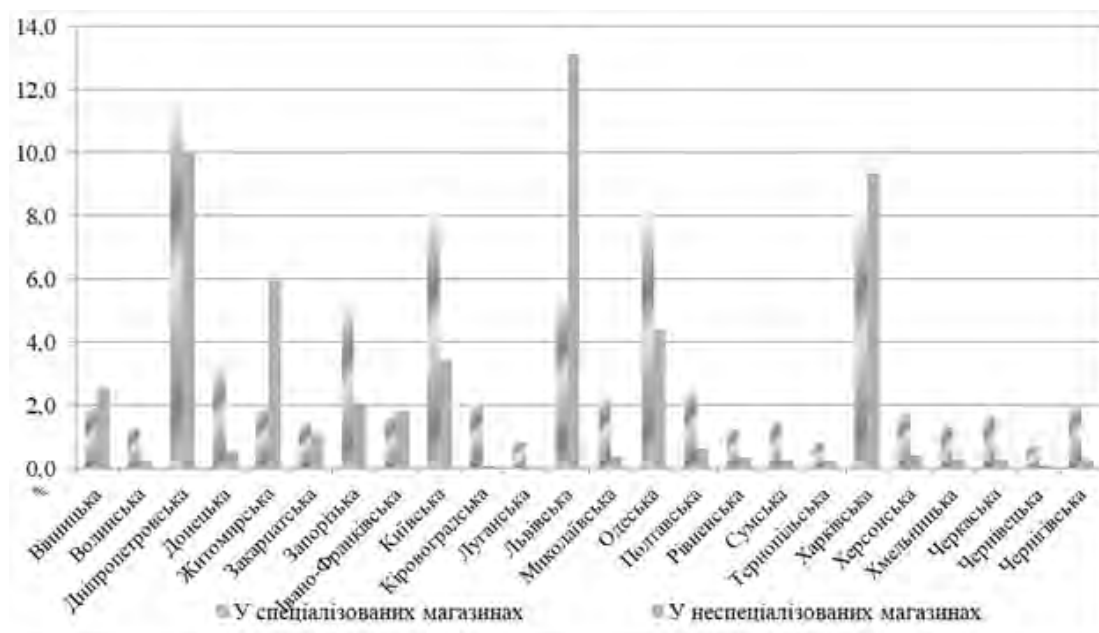


Рис. 7.2. Частка роздрібної торгівлі продовольчими товарами в спеціалізованих і неспеціалізованих магазинах, 2019 р. (%)

Джерело: розраховано за¹⁷⁶.

Згідно даних Державної служби статистики за період 2010-2018 рр., спостерігаємо скорочення питомої ваги обсягу обороту внутрішньої торгівлі у ВВП і ВРП (табл. 7.2).

Як бачимо, частка обсягу обороту внутрішньої торгівлі у ВВП впродовж 2010-2019 рр. скоротилася з 50,02% до 26,14%. Якщо розглядати просторову структуру обсягу обороту внутрішньої торгівлі у ВРП, то вона доволі сильно змінилась. Для більшості областей частка внутрішньої торгівлі у ВРП сягала понад 60%, а незначною вона була у Полтавській – 32,76%, Дніпропетровській – 35,97% областях і м. Києві – 36,66%. У 2018 р. тільки у Чернівецькій (44,75%) і Закарпатській (41,75%) областях частка обсягів обороту внутрішньої торгівлі у структурі ВРП становила понад 40%.

¹⁷⁵ Державна служба статистики України: Офіційний сайт. 2020. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹⁷⁶ Там само.

Таблиця 7.2

Частка обсягів внутрішньої торгівлі у ВРП у 2010-2018 рр., %

Область	Рік									
	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*	2017*	2018*	Зміна (+,-) 2018 р. до 2010 р.
Україна	50,0	52,7	55,7	58,4	56,8	51,9	49,3	27,3	26,1	-23,9
Вінницька	62,4	65,1	67,7	67,6	66,5	57,6	51,6	22,8	23,0	-39,4
Волинська	70,1	74,5	79,4	87,0	88,8	85,7	80,6	29,4	27,0	-43,1
Дніпропетровська	36,0	36,6	41,1	44,6	45,6	44,1	43,5	23,1	23,1	-12,9
Донецька	42,6	43,1	49,2	55,4	53,9	30,1	26,7	13,7	15,2	-27,5
Житомирська	61,3	70,3	70,0	75,3	78,0	74,1	65,7	33,1	30,6	-30,7
Закарпатська	73,5	81,7	79,5	80,3	83,8	85,6	84,3	43,3	41,8	-31,8
Запорізька	54,9	58,3	62,8	68,4	63,6	54,1	53,1	27,7	26,3	-28,6
Івано-Франківська	64,1	65,5	63,7	68,2	72,8	73,7	73,3	30,2	28,4	-35,6
Київська	45,7	45,9	48,2	53,7	54,8	52,9	48,2	35,0	32,8	-13,0
Кіровоградська	58,3	57,0	62,3	59,9	62,7	57,2	55,7	29,0	25,8	-32,5
Луганська	50,6	49,8	61,5	71,7	62,9	34,3	29,1	19,4	23,4	-27,2
Львівська	60,6	60,0	58,5	62,0	62,7	60,7	59,5	34,9	32,6	-27,9
Миколаївська	52,9	59,7	67,3	65,6	66,2	57,1	55,6	28,4	28,2	-24,7
Одеська	60,5	68,5	78,1	79,7	81,0	72,8	71,8	41,3	39,9	-20,5
Полтавська	32,8	35,8	38,4	39,6	37,8	31,9	30,7	17,0	17,8	-15,0
Рівненська	61,6	66,2	67,7	73,1	68,4	66,5	65,0	30,6	30,5	-31,1
Сумська	54,3	55,8	61,6	61,6	63,1	55,0	56,8	28,7	28,4	-25,8
Тернопільська	71,5	70,9	72,1	77,3	77,2	76,0	72,4	28,6	26,6	-44,8
Харківська	59,5	64,4	68,4	72,6	74,3	67,3	61,9	34,7	31,1	-28,4
Херсонська	72,8	76,1	85,3	86,4	91,2	81,8	76,8	39,9	39,4	-33,4
Хмельницька	69,2	68,5	68,4	73,4	69,3	63,4	61,0	31,6	27,2	-42,0
Черкаська	58,1	60,5	61,0	62,9	62,4	54,9	51,9	27,2	24,1	-33,9
Чернівецька	81,1	81,3	84,1	89,5	97,3	94,4	89,4	47,4	44,7	-36,4
Чернігівська	59,2	59,7	60,9	66,0	65,4	58,7	57,1	28,1	25,4	-33,7
м. Київ	36,7	39,9	37,9	36,6	35,8	35,8	33,9	22,6	21,3	-15,4

* Без урахування тимчасово окупованих території у Донецької і Луганської областей.

Джерело: розраховано за¹⁷⁷.

Як бачимо, спостерігається загальна тенденція зростання показників в регіонах України. Проте, для сегменту продовольчих товарів посилюється вплив ексклюзивних чинників як на суб'єкти ринку (торгівельних підприємств), так і на споживачів.

Динаміка товарної структури споживання основних продуктів харчування за період 2000-2019 рр. характеризує зростання обсягів споживання м'яса та м'ясопродуктів (+20,8 кг); молока і молочних продуктів (+1,4 кг); яєць (+116 шт); картоплі (+0,3 кг); овочів і баштанних (+63 кг); плодів і ягід (+29,4 кг); риби та рибних продуктів (+4,1 кг); олії (+2,6 кг) при зменшенні споживання хлібних продуктів (-27,3 кг) і цукру (-8 кг) (табл. 7.3).

¹⁷⁷ Державна служба статистики України: Офіційний сайт. 2020. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Таблиця 7.3

Споживання основних продуктів харчування (на одну особу за рік; кг)

Показники	Рік								Приріст 2000-2019 рр.
	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	
М'ясо та м'ясні продукти, вкл. субпродукти і жир- сирець	32,8	39,1	52,0	50,9	51,4	51,7	52,8	53,6	+20,8
Молоко та молочні продукти	199,1	225,6	206,4	209,9	209,5	200,0	197,7	200,5	+1,4
Яйця, шт	166	238	290	280	267	273	275	282	+116
Хлібні продукти (у перерахунку на борошно; крупи, рис, бобові)	124,9	123,5	111,3	103,2	101,0	100,8	99,5	97,6	-27,3
Картопля	135,4	135,6	128,9	137,5	139,8	143,4	139,4	135,7	+0,3
Овочі та баштанні продовольчі культури	101,7	120,2	143,5	160,8	163,7	159,7	163,9	164,7	+63
Плоди, ягоди та виноград (без переробки на вино)	29,3	37,1	48,0	50,9	49,7	52,8	57,8	58,7	+29,4
Риба та рибні продукти	8,4	14,4	14,5	8,6	9,6	10,8	11,8	12,5	+4,1
Цукор	36,8	38,1	37,1	35,7	33,3	30,4	29,8	28,8	-8
Олія	9,4	13,5	14,8	12,3	11,7	11,7	11,9	12,0	+2,6

Джерело: розраховано за¹⁷⁸.

Спостерігається зростання обсягів споживання яєць, овочів і баштанних, плодів і ягід, м'яса та м'ясопродуктів. При цьому зменшуються обсяги споживання хлібних продуктів. Відзначимо, що за період 2015-2019 рр. зміни в обсягах споживання основних продуктів харчування не такі значні, як за період 2000-2019 рр.

Прикметно, що при зростанні споживання харчових продуктів у розрахунку на одну особу майже для всіх продуктів винятком є хлібні продукти і цукор.

Динаміка обсягів споживання основних продуктів харчування характеризується спадною тенденцією для молока та молочних продуктів (-1360,9 тис. т), хлібних продуктів (-2038,3 тис. т), картоплі (-955 тис. т), цукру (-596,8 тис. т) (табл. 7.4). Подібна суперечність може бути пов'язана з реалізацією цих видів продукції у неформальному секторі економіки.

¹⁷⁸ Баланси та споживання основних продуктів харчування населенням України: стат. зб. / відповід. за випуск О. М. Прокопенко. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/Arhiv_u/07/Arch_spog_zb.htm

Таблиця 7.4

Обсяги споживання основних продуктів харчування населенням України, тис. т

Показники	Рік								
	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	Приріст 2000-2019
М'ясо та м'ясні продукти, вкл. субпродукти і жир-сирець	1611,0	1843,9	2384,0	2178,7	2195,0	2195,2	2232,1	2252,2	641,2
Молоко та молочні продукти	9788,8	10625,1	9469,8	8995,0	8942,0	8495,9	8354,8	8427,9	-1360,9
Яйця, млн т	8142,1	11207,0	13279,6	12014,8	11409,1	11594,0	11624,1	11832,3	3690,2
Хлібні продукти (у перерахунку на борошно; крупи, рис, бобові)	6141,0	5817,2	5105,9	4422,8	4308,7	4284,5	4207,3	4102,7	-2038,3
Картопля	6660,2	6385,6	5913,8	5891,5	5966,3	6090,5	5893,1	5705,2	-955
Овочі та баштанні продовольчі культури	5002,0	5662,5	6581,3	6889,8	6984,1	6783,0	6927,2	6923,8	1921,8
Плоди, ягоди та виноград (без переробки на вино)	1439,1	1749,6	2203,2	2178,9	2118,7	2241,5	2444,6	2469,0	1029,9
Риба та рибні продукти	412,5	676,5	667,0	367,2	410,2	460,0	497,1	523,9	111,4
Цукор	1809,0	1794,6	1704,0	1527,6	1420,4	1290,4	1260,1	1212,2	-596,8
Олія	461,4	635,0	680,0	525,1	497,3	496,5	500,9	504,4	43

Джерело: розраховано за¹⁷⁹.

На споживання основних груп продуктів харчування впливають обсяги виробництва та якість сільськогосподарської продукції. Тому проаналізуємо динаміку виробництва сільськогосподарської продукції у розрізі рослинництва і тваринництва (табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Динаміка обсягів виробництва продукції рослинництва та тваринництва у 2010-2019 рр., млн грн

Показник	Рік						Абсолютний приріст 2019-2010 рр.	Темп приросту 2019-2010 рр.
	2010	2015	2016	2017	2018	2019		
Мільйонів гривень								%
Продукція сільського господарства	467474,7	596832,8	634433,1	620475,6	671294,0	680982,4	213507,7	45,67
продукція рослинництва	329646,3	453016,9	494461,9	480157,0	529347,5	538705,6	209059,3	63,42
продукція тваринництва	137828,4	143815,9	139971,2	140318,6	141946,5	142276,8	4448,4	3,23
У відсотках до підсумку								
Продукція сільського господарства	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Структурні зрушення 2019-2010 рр.	
продукція рослинництва	70,5	75,9	77,9	77,4	78,9	79,1	8,6	
продукція тваринництва	29,5	24,1	22,1	22,6	21,1	20,9	-8,6	

Джерело: розраховано за¹⁸⁰.¹⁷⁹ Там само.

У період 2010-2019 рр., спостерігалось збільшення обсягів виробництва продукції сільського господарства (на 213507,7 млн грн, або на 45,67%). Обсяги продукції рослинництва збільшилась за аналізований період на 209059,3 млн грн, або на 63,42%, а продукція тваринництва збільшилась на 4448,4 млн грн, або на 3,23%.

Зазначимо, що незначне зростання обсягів виробництва продукції тваринництва (на 3,23%) відбулося при збільшенні обсягів споживання на одну особу м'яса та м'ясопродуктів - на 63,4%, яєць – на 69,9 %, а зменшення обсягів споживання у вартісному вимірі на 39,6%, 45,3% відповідно.

На сьогоднішній день спостерігаємо зростання обсягів експорту сільськогосподарської та продовольчої продукції (табл. 7.6). Так, за період 2010-2019 рр. експорт сільськогосподарської та продовольчої продукції суттєво збільшився на 12208201,7 тис. дол. США (на 122,87%), а імпорт зменшився на 27518 тис. дол. США (на 0,48%).

Таблиця 7.6

Динаміка обсягів експорту та імпорту сільськогосподарської та продовольчої продукції (млн дол США)

Рік	Обсяг експорту	Абсолютний приріст	Приріст до попереднього року, %	Обсяг імпорту	Абсолютний приріст	Темп приросту, %
2010	9935,978	-	-	576,354	-	-
2015	1456,3144	4627,166	46,56980689	348,443	-2279,114	-39,5
2016	1528,1802	718,658	4,934772844	389,106	406,634	11,6
2017	1775,6854	2475,051	16,19607035	430,120	410,142	10,5
2018	1861,1810	854,956	4,814796558	505,545	754,249	17,5
2019	2214,4180	3532,369	18,97918367	573,602	680,570	13,4
Приріст 2019-2010		12208201			-27,518	
Темп приросту 2019-2010 рр.			122,86			-0,47

Джерело: розраховано за¹⁸¹.

Важливим аспектом оцінювання доступності населення до продуктів харчування є аналіз динаміки структурних характеристик витрат домогосподарств, тобто витрат домогосподарств на продукти харчування, безалкогольні та алкогольні напої і тютюнові вироби. За період 2010-2019 рр. частка витрат населення України на продукти харчування, безалкогольні та алкогольні напої і тютюнові вироби коливалась від 40% сукупних витрат домогосподарств до 56,4% за 2015 р.

¹⁸⁰ Державна служба статистики України: Офіційний сайт. 2020. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>

¹⁸¹ Там само.

Звернемо увагу, що Україна належить до країн-«лідерів» за часткою витрат населення на продукти харчування (рис. 7.3).

Різниця між часткою витрат на продовольчі товари жителів Австрії та України складає майже 40%. Значні обсяги витрат населення України вимагає уваги держави до формування політики продовольчої безпеки.

Під впливом євроінтеграційних процесів, наслідків військової агресії РФ у 2010-2019 рр. у структурі сільськогосподарського виробництва відбулось зростання частки продукції рослинництва та зменшення частки продукції тваринництва, що ставить під загрозу досягнення норми споживання населенням м'ясних та молочних виробів.

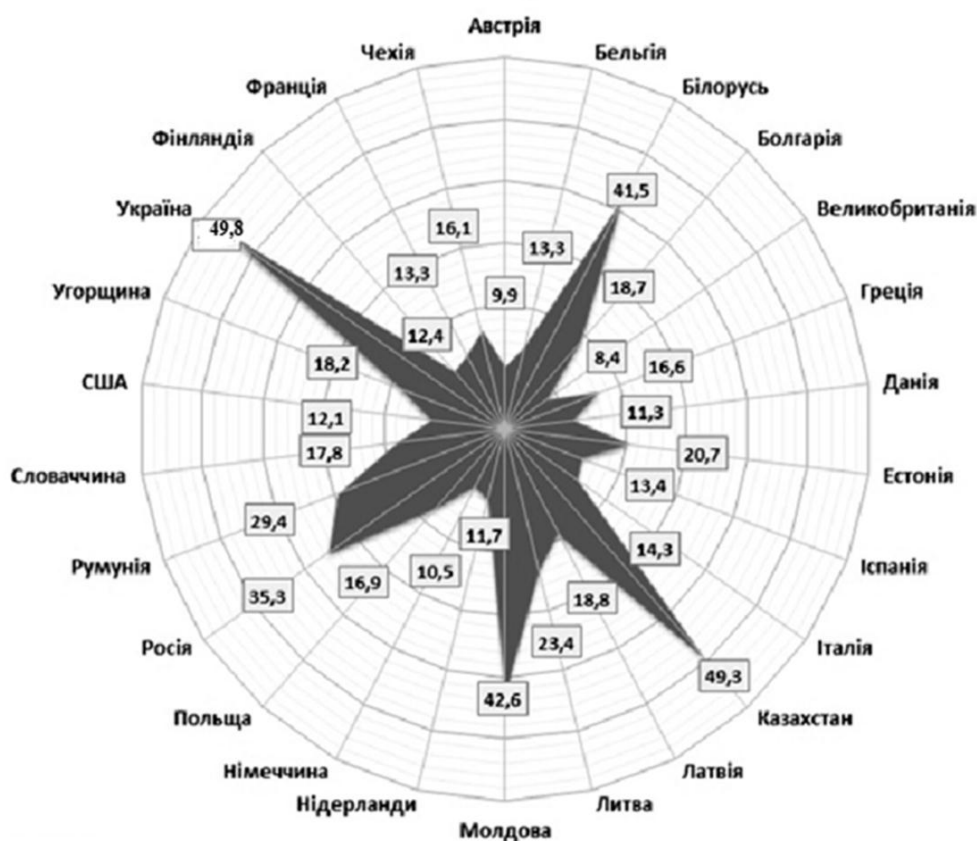


Рис. 7.3. Частка витрат на продукти харчування у споживчих витратах домогосподарств окремих країн

Джерело: розраховано за¹⁸².

Звідси, необхідна переорієнтація сільськогосподарського виробництва на виробництво продуктів харчування, яких не вистачає в раціоні українців на противагу експорту сільськогосподарської сировини низького ступеня переробки. Це сприятиме нівелюванню проявів ринкової ексклюзії та вирішенню низки проблем в сфері регулювання розвитку внутрішнього споживчого ринку України загалом.

¹⁸² Продовольча безпека в Україні у 2018 році. Огляд основних індикаторів. Економічний дискусійний клуб. 2018. [Електронний ресурс]. URL: <http://edclub.com.ua/analitika/prodovolcha-bezpeka-v-ukrayini-u-2018-roci-oglyad-osnovnyh-indykatyrov>

7.2. Виникнення дисфункцій на внутрішньому ринку споживчих товарів

Ринкові трансформації на споживчому ринку супроводжуються дисфункційністю ринкових механізмів. Тому необхідно ставити питання про удосконалення механізмів державно регулювання його розвитку. Інституційний базис функціонування та розвитку ринку характеризується певними показниками стану дисфункціональності. Ринкова система має виконувати необхідні функції, які відображають цільове призначення ринку і визначають його роль у соціально-економічній системі (табл. 7.7).

Припускаючи, що ексклюзивні регулятори впливають не лише на взаємовідносини "держава-регіон", а й на дисфункціональність самого ринку. Тобто, якщо основні не виконуються або ж виконуються неналежно, то це призводить до порушень у ринкових відносинах та дисфункцій окремих інститутів ринку.

Таблиця 7.7

Функціонально-змістовні характеристики регіональних ринків споживчих товарів

Функції внутрішнього ринку	Характеристика
Саморегулююча	Збалансування обсягів і структури асортименту товарів (послуг), збалансованості їх виробництва і споживання.
Регулююча	Встановлення рівноважної (конкурентної) ціни відповідно до суспільної корисності товару (послуги)
Контролююча	Створення передумов виробництва збалансованих обсягів товарів (послуг),
Стимулююча	Мотивування виробників до зниження витрат, покращення якості та споживчих властивостей товарів.
Інформаційна	Інформування про виробників та ціни на товари, що вигідно виготовляти, що ні, скільки, на які верстви населення варто орієнтуватись, а споживача – де можна придбати і за якою ціною.
Реалізацій	Доведення продукції від виробництва до споживання та забезпечення безперервної зміни форми вартості товару.
Ціноутворююча	Визначення вартості товарів та ціни їх реалізація.

* Джерело: подано за ¹⁸³.

Динамічні зміни в економіці, спричинені кризовими явищами на внутрішньому споживчому ринку, посилюють дисфункції державного регулювання. Відповідно виникає потреба в системній методології їхньої ідентифікації, передбачення та подолання.

Як відомо, під дисфункцією розуміється порушення функцій будь-якого економічного суб'єкта, системи, економічного інституту.

¹⁸³ Попадинець Н.М. Внутрішній ринок продукції лісової промисловості України: проблеми та напрями розвитку: монографія. Львів : ІРД НАН України, 2014. 182 с.

При розгляді дисфункцій ринку потрібно звертати увагу інституційну складову регулювання розвитку внутрішнього ринку споживчих товарів.

Дисфункціональні інститути обумовлюють посилення нестабільності ринку. Набуття якісної динаміки можливе тільки за умов імплементації відповідних інститутів і організацій. За О.Сухаревим дисфункціональність визначається не тільки врахуванням трансакційних і трансформаційних витрат функціонування, а й за якістю і кількістю виконуваних інститутами функцій при можливих витратах з наявних ресурсів¹⁸⁴.

Крім загальноусталених тлумачень до інститутів відносяться інструменти та моделі прийняття рішень на різних ієрархічних рівнях управління, правила і регламенти ціноутворення, оподаткування, входу і виходу економічних суб'єктів на ринок, пільгового кредитування, антимонопольного регулювання, володіння власністю, соціального страхування і нарахування пенсій, працевлаштування та звільнення, звернення до суду і укладання контрактів, методи макроекономічного регулювання та ін.

О. Сухарев характеризує дисфункції за базовими параметрами інститутів та рівнем адаптивної ефективності системи (табл. 7.8).

Таблиця 7.8

Параметри дисфункціональності інститутів

Базові параметри інституту	Адаптивна ефективність (верхня позиція)	Економічна дисфункція (нижня позиція)
Мета існування	Позначена і довгострокова, взаємопов'язана з іншими цілями	Розпливчаста і короткострокова, або має підлегле або вимушене значення
Сфера застосування	Стабільна	Нестабільна
Функціональне наповнення	Високий функціональний потенціал при певному наборі функцій	Функціональний потенціал низький або падає при спонтанно змінному наборі функцій
Термін до зміни	Значний	Коротка, або перманентна зміна
Витрати дії	Прийнятні, відносно невисокі	Неприйнятно високі
Ступінь відторгнення	Низька	Висока
Стійкість до мутації	Висока	Низька

Джерело: подано за¹⁸⁵.

О. Сухарев зазначає, що зміна одного з семи параметрів інституту може призвести до виникнення макродисфункцій та мікродисфункцій і наводить їх визначення. Макрокродисфункція, або системна дисфункція, відображає

¹⁸⁴ Сухарев О.С. Теория экономической дисфункции. М.: Машиностроение. 2001., Институциональная теория и экономическая политика / в 2-х Т.. М.: Экономика. 2007.

¹⁸⁵ Сухарев О.С. Теория дисфункции экономических систем и институтов и региональное управление. [Електронний ресурс]. URL: http://www.inecon.org/docs/Sukharev_paper_Saratov.pdf

динамічний стан інституту, при якому основні параметри інституційних установлень системи зазнають втрат якості, або скорочення числа, або і те й інше одночасно. Такий вид дисфункцій є рідкісним результатом інституційної динаміки, коли функціональна ефективність інститутів, яка знижується, самопосилюється, так що заміна одного або декількох інституційних настанов не може змінити процес розвитку економічної системи.

Мікродисфункцію О.Сухарев розглядає як такий динамічний стан інституту/ організації, при якому лише окремі характеристики системи зазнають втрати якості, що призводить до відхилення моделі поведінки суб'єктів, інституту/організації або закріпленню неефективної норми, яка функціонує в межах свого монетарного діапазону¹⁸⁶.

Елементи мікродисфункції завжди присутні в економіці, важливість має їх потенціал (глибина) і щільність – здатність швидко підвести систему до нижньої точки адаптивної ефективності та монетарного діапазону або, навпаки, їх щільність і глибина динамічно знижуються, виводячи економічну систему на верхню межу адаптивної ефективності або наближаючи до цієї межі.

Під адаптивною ефективністю вчений розуміє здатність економічної системи до навчання і отримання знань, заохочення інновацій, сприйняття ризику і можливості проведення таких експериментів як реструктуризацію.

На думку низки авторів¹⁸⁷, проблему дисфункцій в контексті ексклюзивного регулювання слід розглядати як відсутність методології та теорії опису ринку і ринкових інститутів, що унеможлиблює результативність політики регуляцій.

На нашу думку, існуючі типи регуляцій сьогодні потребують доповнення, оскільки глобалізаційні зміни, які призводять до різкого падіння світових економічних систем і змін ринкових взаємовідносин потребують посилення регуляторних механізмів держави, а з іншого боку, до лібералізації умов виходу на ринок і зміцнення конкурентоспроможності. Це може бути раціональна ринкова модель стабілізації ринкової рівноваги в умовах кризових явищ і розвитку конкурентного середовища.

Подібної думки дотримуються науковці у відображенні функціональності та дисфункціональності недосконалої конкуренції та конкурентного середовища (рис. 7.4) за таких припущень¹⁸⁸:

- ринковий розвиток є безальтернативним;
- розвиток передбачає розвиток конкурентного середовища;
- конкурентне середовище є недосконалим, і це об'єктивне явище;

¹⁸⁶ Сухарев О.С. Теория дисфункции институтов и экономических систем. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.yakaboo.ua/teorija-disfunkcii-jekonomicheskikh-sistem-i-institutov.html>

¹⁸⁷ Мороз О. В., Несен Л. М., Філатова Л. С. Альтернативні теорії ринку та їх використання в регулятивній політиці. *Економіка розвитку*. № 1 (73). 2015. С. 20-26.

¹⁸⁸ Мороз О. В., Карачина Н.П., Лазурчик О.В., Філатова Л. С. Аналітична модель дисфункцій ринку молочної продукції в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. №3(166). С. 82-88.

- регуляторна політика виправдана насамперед можливістю забезпечити ринковий суспільний розвиток, конкурентне середовище з урахуванням об'єктивної динаміки ринкової кон'юнктури;
- недосконалість ринкового середовища і ринку є загальною характеристикою реалізованою у реальних умовах безліччю варіативних комбінацій і гіршими соціально-економічними наслідками для суспільства загалом;
- методологічною і емпіричною основою регуляції можуть бути лише конкретні параметри ринку, які визнані негативними, дисфункціональними.

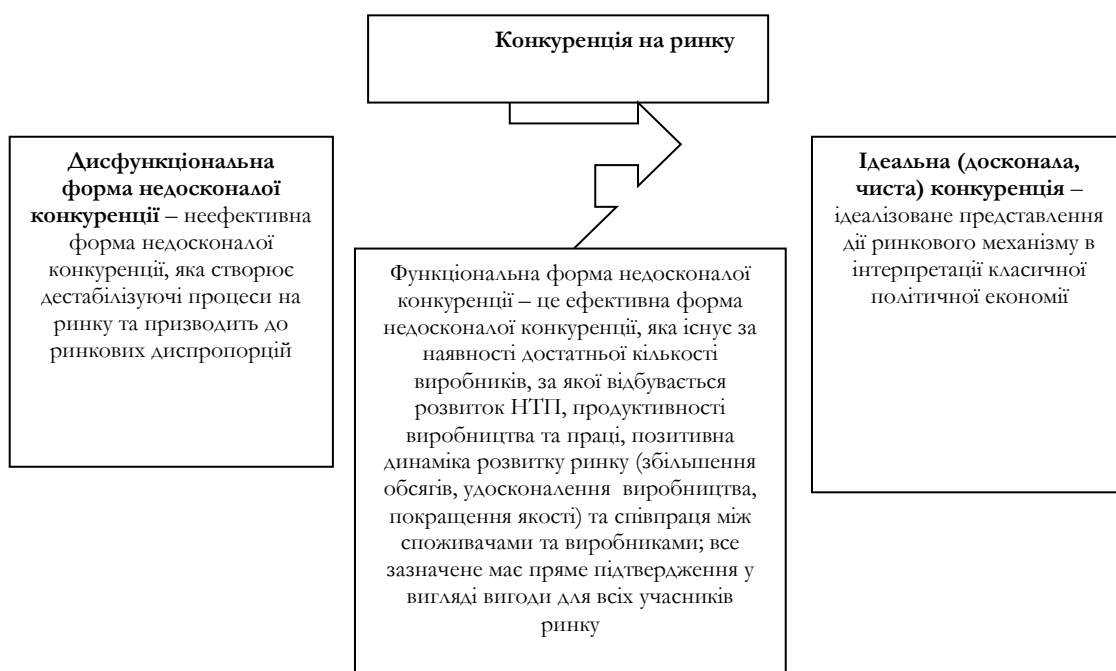


Рис. 7.4. Основні категорії конкуренції в рамках загальної теорії недосконалої конкуренції

Джерело: подано за ¹⁸⁹.

О. Мороз, Р. Логоша і Л. Філатова зазначають, що для прийняття законодавчих актів щодо розвитку ринку в Україні необхідний детальний аналіз особливостей, дисфункцій і перспектив майбутнього. Авторами розглядається науковий опис процесу формування ринку як алгоритм певних логічних дій, порушення якого супроводжувало зниження результативності та ефективності реформ. Вченими запропоновано концептуальні підходи щодо успішного формування ринку і унеможливлення виникнення дисфункцій:

1. Формування у соціумі ідеології ринку, що передбачає політичні ініціативи, ініційовані чи принаймні узгоджені із владою з метою досягти

¹⁸⁹ Мороз О. В., Карачина Н.П., Лазурчик О.В., Філатова Л. С. Аналітична модель дисфункцій ринку молочної продукції в Україні. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. №3(166). С. 82-88.

суспільної підтримки для нових (відносно нових) для соціуму інститутів – приватної власності, політики економічного лібералізму, ринкової економіки, ринку як такого та окремі форми ринкового обміну тощо. Йдеться про нові для соціуму інститути (імплантовані інститути) або ті, які до цього мали незначне поширення чи значення (сформовані у вітчизняному інституційному середовищі). Для колишньої УРСР інститути ринку не були принципово новими для суспільства, проте механізми та технології їхнього втілення мали суто «західне» походження.

2. Створення інститутів ринку, що включає юридичну легітимізацію груп агентів ринку, де формуються групи агентів залежних від ринку (реципієнти) та вигодоотримувачів від його функціонування (бенефеціарії).

3. Побудова основних елементів ринку та необхідних складників ринкового середовища, насамперед, конкурентного середовища, а також регулятивної політики, інфраструктури ринку, грошово-кредитної системи і т.д.

4. Досягнення умов еквівалентного обміну для національного ринку в системі глобального ринку. Цей процес передбачає досягнення відповідного світовим стандартам рівня конкурентоспроможності вітчизняної економіки, пропозиції купівельної спроможності та споживання для виходу на еквівалентності ринкового обміну. В остаточному результаті це означатиме досягнення прийняттого рівня досконалості/ефективності вітчизняного ринку.

Наголосимо на необхідності правового блоку регуляторної політики, чіткого розуміння детермінантної ролі правового забезпечення процесу формування та функціонування ринкової економіки як логічного й послідовного процесу, порушення якого супроводжується прямими та опосередкованими втратами. Вітчизняний досвід доводить порушення такої логіки і послідовності. В Україні необхідно переглянути, уточнити базові законодавчі акти, які регулюють цю сферу економічної діяльності.

В контексті ексклюзивних регуляторів розвитку ринку звернемо увагу, що в Україні найбільше дисфункцій простежується на ринку споживчих товарів. До основних наслідків дисфункцій відносяться:

- просторва диференціація ролі і місця офіційної роздрібної торгівлі в економіці регіонів;
- негативна динаміка зменшення обсягів внутрішньої торгівлі у ВРП у 2010-2019 роках;
- яскраво виражений диспаритет цін на сировину та кінцеву продукцію внаслідок експорту товарів низького ступеня переробки та імпорту готової продукції, виробленої з вітчизняної сировини (олія тощо);
- технологічне відставання низки виробничих потужностей з виробництва продовольчих товарів, що призводить до низької продуктивності і якості кінцевих товарів;
- надмірна собівартість виробництва і завищені ціни на вітчизняні продукти, що посилює імпортозалежність на окремі групи товарів;

- скорочення виробничих можливостей багатьох видів продовольчої продукції, що не витримала конкуренції імпортних товарів;
- трансформації продовольчої сфери з великотоварного до дрібного приватного сектору, що зумовлено зниженням попиту на вітчизняні товари через невиправдано високі ціни;
- низька інвестиційна привабливість низки виробництв продовольчих товарів, що зумовлено застарілими основними засобами і, відповідно, неефективністю виробництва;
- недотримання на ринку суб'єктами економічної діяльності умов державного регулювання за ціновою політикою деяких споживчих товарів, що зумовлено неефективною політикою контролю.

На нашу думку, основними напрямками регуляції державою внутрішнього ринку споживчих товарів є:

- державні програми підтримки низки продовольчих виробників шляхом фінансової допомоги, надання кредитів під низький відсоток, податкові канікули та державна підтримка щодо ведення діяльності, зокрема консультації щодо ведення бізнесу;
- державна протекціоністська політика яка проводитиметься шляхом використання таких інструментів як надання дотацій, зменшення експорту чи скорочення імпорту продукції виробників, що потребують захисту, що дасть можливість штучного досягнути прийнятного рівня рентабельності вітчизняному виробнику;
- державне втручання в ринкове середовище, що передбачає зміну інституційних основ наявного конкурентного середовища, і таким чином усуває економічні конфлікти між основними групами суб'єктів ринку.

Отже, для внутрішнього ринку споживчих товарів усунення дисфункцій потребує окреслення сукупності критеріїв і показників їх визначення, моделювання та прогнозування змін конкурентного середовища під впливом зовнішніх регулятивних впливів.

ДОДАТКИ

Додаток А

Таблиця А.1

Вхідні параметри

Назва області	Вхідні параметри						
	Обсяги кап. інвестицій, млн. грн	Обсяги прямих іноземних інвестицій, млн. дол. США	Обсяги витрат на фінансування інноваційної діяльності, тис. грн	Середн. міс. ном. зп працівників с/х, грн	Середн. міс. ном. зп працівників промисловості, грн	Кількість ек. активного населення, тис. осіб	Кількість зайнятого населення у промисловості, тис. осіб
1	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆	X ₇
2	3	4	5	6	7	8	
АР Крим							
Вінницька обл.	17627	198,9	365936,9	8039	9203	724,3	68,4
Волинська обл.	8687	251,3	85399,8	6234	9091	419	49,9
Дніпропетровська обл.	60289	3688,2	688062,3	6661	10367	1523,8	336,5
Донецька обл.	26979	1116,4	725035,8	6534	10334	861,4	191,9
Житомирська обл.	8742	226,8	123865	7048	8092	576,5	75,5
Закарпатська обл.	7501	325,1	20206,2	7063	9863	558,5	58,6
Запорізька обл.	15732	910,5	4213621,7	5859	11020	812,6	163,9
Івано-Франківська обл.	9394	904,7	146153	9979	9605	613,7	67,8
Київська обл.	40713	1588,7	663665,1	7811	9536	806,8	130,9
Кіровоградська обл.	7181	70,1	163783,4	6503	7835	430,4	49,2
Луганська обл.	3219	438	16192,4	6797	7271	351,4	59,3
Львівська обл.	28996	930	416914,5	8925	9421	1139,9	155,4
Миколаївська обл.	10099	206,1	251812,4	6263	10084	549	64,9
Одеська обл.	23788	1202,6	225145,3	5417	8432	1070,6	85,3
Полтавська обл.	18637	1008,8	105563	7594	10583	653,9	97,8
Рівненська обл.	7228	134,2	5795,2	5945	9972	524,2	62,7
Сумська обл.	7750	181,5	559934,1	7398	8075	531,5	70,2
Тернопільська обл.	8375	45	137125,6	8371	7862	458,6	36,5
Харківська обл.	23551	638,3	1270123,9	6512	8097	1329,6	232,1
Херсонська обл.	8853	218,5	50245,4	6501	7679	499,5	39,8
Хмельницька обл.	11275	170,8	14638,8	7455	8595	570	64,1
Черкаська обл.	11110	335,7	115291,8	7913	8363	578,4	73,8
Чернівецька обл.	3721	42,6	54811,6	5116	7405	415,9	39,6
Чернігівська обл.	8971	429,6	108108,2	7912	7537	480,7	53,1
м. Київ	200308	16343,9	1652641,1	8945	13129	1459,3	98,6
м. Севастополь							

Джерело: подано за¹⁹⁰¹⁹⁰ Державна служба статистики. URL: www.ukrstat.gov.ua

Таблиця А.2

Вихідні параметри

Назва області	Вихідні параметри									
	Середн. міс. ном. зп, грн	Власні доходи заг. фонду місцевих бюджетів, млрд. грн	ВРП на одну особу, грн	Частка підприємства, які одержали збиток, % до заг. кількості підприємств	Поточні податки на доходи, майно та інші сплачені поточні трансферти, млн. грн	Фін. результати підприємств до оподаткування, млн. грн	Обсяг реалізованої продукції на одну особу, грн.	Обсяги експорту на одну особу, дол. США	Внески на соцстах на одну особу, грн	Міграційний приріст населення, тис. осіб
	Y ₁	Y ₂	Y ₃	Y ₄	Y ₅	Y ₆	Y ₇	Y ₈	Y ₉	Y ₁₀
1	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
АР Крим										
Вінницька обл.	7801	7,9	71104	22,2	9 068	10122,5	53022,2	916,0	44,9	-3,8
Волинська обл.	7324	4,3	58297	24,2	4 605	5550,7	32234	695,4	42,5	-0,7
Дніпропетровська обл.	8862	24,8	114784	24,9	27 979	42581,9	159798	2408,4	65,8	2,5
Донецька обл.	9686	6	45959	21,9	12 818	974,2	77211,1	1163,1	9,6	-10,3
Житомирська обл.	7372	6	62911	25,8	6 396	4195,7	41481	542,4	31,1	-1,4
Закарпатська обл.	8070	4,5	41706	22,1	4 824	641,6	20514,9	1320,0	31,0	0,1
Запорізька обл.	8726	10,1	85784	23	16 674	17982,7	128389,7	1979,8	45,1	-2,2
Івано-Франківська обл.	7551	5,1	57033	18,6	5 593	1009,4	54637,9	634,5	33,5	0,5
Київська обл.	9097	13	112521	22	13 856	14782,7	81536,3	1050,0	157,8	27,1
Кіровоградська обл.	7191	5,2	67763	18,3	5 425	4378	35345,3	551,8	31,7	-2,3
Луганська обл.	7365	2,9	16301	21,7	4 279	1282,1	11174,9	94,3	3,7	-5,6
Львівська обл.	8001	13,5	70173	26,3	15 435	9138,2	43730,4	751,6	74,9	1,9
Миколайська обл.	8160	6	70336	21,3	6 826	7432,2	52705,7	1867,7	38,0	-2,2
Одеська обл.	8011	14,7	72738	23,8	18 619	14354	30956,2	700,9	81,1	7,7
Полтавська обл.	8375	10,4	123763	23,3	10 302	13113,5	151239,1	1360,9	44,3	0,1
Рівненська обл.	7469	4,6	49044	28,4	5 218	2366,3	34766,3	355,0	35,4	-2,2
Сумська обл.	7324	5,8	62955	26,5	6 056	5450,1	48330,5	741,7	26,8	-2,1
Тернопільська обл.	6969	3,9	46833	23,2	4 376	289,7	23657,1	432,6	36,3	0,1
Харківська обл.	7657	16,8	86904	27,8	30 986	14064,4	82106,4	478,0	83,7	4,5
Херсонська обл.	7058	4,6	52922	23,7	5 074	4530,8	29445,3	260,1	39,5	-2,2
Хмельницька обл.	7346	5,9	59583	22,6	7 935	6380,4	33989	504,6	38,0	-0,7
Черкаська обл.	7478	6,5	76904	21,1	6 835	9930	65165	651,3	33,2	-2,4
Чернівецька обл.	6991	3	37441	30,1	4 020	148,1	17528,9	221,3	29,9	0,2
Чернігівська обл.	6995	5,3	69725	26,1	5 386	7054,6	43808,6	750,6	26,8	-1,9
м. Київ	13542	36,9	283097	31,3	63 652	231342,5	173267	3473,0	349,4	13,9
м. Севастополь										

Джерело: подано за¹⁹¹¹⁹¹ Державна служба статистики. URL: www.ukrstat.gov.ua