

КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



СОЛОННІКОВА ІРИНА МИКОЛАЇВНА

УДК 351.777.81

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Запоріжжя – 2020

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Класичному приватному університеті, м. Запоріжжя.

Науковий керівник – доктор наук з державного управління, професор
ПОКАТАЄВ Павло Сергійович,
Класичний приватний університет, м. Запоріжжя,
перший проректор.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент
ОЛІЙНИК Наталія Іванівна,
Національна академія державного управління
при Президентові України, м. Київ,
завідувач кафедри економічної політики
та врядування;

кандидат наук з державного управління, доцент
БУБЛІЙ Максим Петрович,
Харківський регіональний інститут державного
управління Національної академії державного
управління при Президентові України, м. Харків,
доцент кафедри управління персоналом
і економіки праці.

Захист відбудеться «12» листопада 2020 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.127.03 у Класичному приватному університеті за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б, ауд. 125.

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Класичного приватного університету за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.

Автореферат розісланий «12» жовтня 2020 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



К. О. Набока

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На сьогодні в Україні спостерігається збільшення кількості проблем, пов'язаних з недостатнім рівнем благоустрою території населених пунктів, які потребують негайного вирішення. Зокрема, необхідно забезпечити своєчасне виконання робіт із санітарного очищення території, здійснення заходів щодо належного поводження з твердими побутовими відходами, посилення боротьби зі стихійними сміттєзвалищами, проведення робіт з утримання дорожнього господарства тощо. Усе це має на меті покращення екологічної ситуації; створення комфортних умов для перебування жителів міста, їх фізичного, духовного, культурного зростання; підвищення рівня правопорядку на території громади. Для виконання цих завдань потрібно організувати процеси благоустрою відповідно до сучасних викликів суспільства. Застосування ефективних механізмів державного регулювання, спрямованих на врегулювання процесів організації та управління благоустроєм території, є актуальним завданням науки та практики державного управління.

Комплексне дослідження державного регулювання сфери благоустрою населених пунктів представлено в наукових працях О. П. Ігнатенко. Адміністративно-правове регулювання сфери благоустрою населених пунктів за напрямками здійснення проаналізовано П. С. Покатаєвим, Є. В. Пряхіним та Є. М. Щербиною. М. П. Бублій, О. М. Соколовська та О. С. Мельникова розглянули функціонування житлово-комунального господарства та його складових, зокрема остання – крізь призму підвищення якості послуг комунальних підприємств водопостачання. В. М. Бородюк, Н. І. Олійник та Г. С. Фролова вивчали організацію благоустрою населених пунктів в соціально-економічному аспекті. Багато досліджень проведено фахівцями технічних спеціальностей. Так, А. Г. Батракова, Г. М. Іванченко, В. В. Івасенко, С. Л. Ігнатов, С. В. Роман розробили критерії для оптимальної побудови мережі автомобільних доріг, зокрема з дотриманням екологічної складової.

Однак стан благоустрою залежить від прийняття раціональних управлінських рішень і своєчасності їх виконання за всіма його напрямками: осушення, розчищення й дотримання санітарного стану території населених пунктів; утримання вулично-дорожньої мережі як елементу благоустрою населених пунктів; розміщення та використання зовнішньої реклами й зовнішнього освітлення тощо. Саме тому питання формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою не втрачає своєї актуальності, особливо під час проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, у зв'язку із чим ряд повноважень у сфері благоустрою делеговано місцевим органам влади.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано в межах науково-дослідних робіт Класичного приватного університету: «Теоретико-методологічні та філософсько-історичні основи розвитку й перспективи реформування державного управління в Україні» (номер державної реєстрації 0113U000589), «Теорія і практика публічного

управління й адміністрування в Україні та зарубіжних країнах» (номер державної реєстрації 0116U002645). Внесок здобувача полягає у виявленні особливостей формування державної політики у сфері благоустрою населених пунктів у різних напрямках її реалізації.

Мета й завдання дослідження. *Метою дослідження є наукове обґрунтування та поглиблення теоретико-методологічних засад формування й реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів.*

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- визначити особливості формування державної політики благоустрою населених пунктів та її нормативно-правового забезпечення;
- визначити напрями розвитку механізмів державного управління у сфері організації благоустрою населених пунктів;
- виявити особливості механізмів державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами й зовнішнього освітлення як елементів благоустрою населених пунктів;
- визначити порядок осушення, розчищення та дотримання санітарного стану території населених пунктів;
- розкрити особливості державної політики щодо утримання вулично-дорожньої мережі як елементу благоустрою населених пунктів;
- визначити напрями вдосконалення державної політики з благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління;
- обґрунтувати напрями вдосконалення контролю у сфері благоустрою населених пунктів;
- окреслити перспективи запровадження закордонного досвіду в державному регулюванні процесів організації благоустрою населених пунктів.

Об'єкт дослідження – процес формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів.

Предмет дослідження – механізми реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів.

Методи дослідження. У ході дослідження використано загальнонаукові та спеціальні методи: *абстрактно-логічний* – для аналізу літературних джерел, теоретичного узагальнення й формулювання висновків; *декомпозиції* – для розкриття мети дослідження та постановки завдань; *ретроспективного аналізу* – для вивчення процесу становлення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів; *функціонального аналізу* – для визначення компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення політики у сфері населених пунктів; *системно-структурного аналізу* – для з'ясування організаційної структури фінансового благоустрою; *статистичного аналізу* – для дослідження сучасного стану благоустрою населених пунктів, зокрема: озеленення, осушення, розчищення території, освітлення населеного пункту; а також з метою дослідження обсягів надходження міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам; *аналізу та синтезу* – для виокремлення напрямів державної політики з утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування; матеріали Державної служби статистики України щодо стану житлового фонду України, обсягів надходження міжбюджетних трансфертів до сфери благоустрою; наукові публікації українських і зарубіжних учених щодо становлення механізмів реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в дослідженні теоретичних положень та наданні практичних рекомендацій з удосконалення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів, зокрема:

вперше:

– обґрунтовано доцільність і визначено порядок запровадження податкових стимулів для юридичних та фізичних осіб, зокрема тих, які здійснюють роздільне збирання сміття, шляхом надання податкових пільг: з податку на прибуток для юридичних осіб (дозвіл включати до складу витрат, що зменшують оподатковуваний дохід); з податку на доходи фізичних осіб (зменшення оподаткованого доходу фізичної особи – підприємця в разі придбання та встановлення на власній і/або прилеглий території контейнерів для вторинної сировини та/або урн для викидання основних типів упаковки: пластику, скла, металу, паперу); з податку на доходи фізичних осіб (зменшення річного оподаткованого доходу в разі встановлення ними на власній території урн для викидання основних типів упаковки);

– обґрунтовано механізм стимулювання співробітництва територіальних громад у частині вдосконалення здійснення тендерних процедур шляхом внесення змін до ст. 2 ЗУ «Про публічні закупівлі» стосовно збільшення встановленого законодавством обмеження для здійснення закупівлі товарів (робіт, послуг) для потреб територіальної громади в напрямі здійснення благоустрою її території;

удосконалено:

– підхід до визначення структури організації благоустрою населеного пункту, яка поєднує в собі комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, покращення мікроклімату на території населеного пункту, санітарного очищення території, зниження рівня шуму, кожна з яких представлена у вигляді переліку дій, що мають виконувати органи місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації для створення комфортних, безпечних умов перебування жителів населеного пункту;

– підхід до реалізації механізмів державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту, в якій конкретизовано: вимоги щодо розміщення зовнішньої реклами в межах смуг відведення; порядок отримання погодження щодо розміщення зовнішньої реклами;

– механізм організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління, що надасть змогу мати уявлення про зміни, які

відбулися в Україні із запровадженням системи децентралізації, зокрема: можливість добровільного об'єднання територіальних громад; можливість здійснювати співробітництво територіальних громад і, відповідно, акумулювати матеріальні та фінансові ресурси, здійснювати спільне фінансування інфраструктурних об'єктів;

– підходи до здійснення самоврядного контролю у сфері благоустрою населених пунктів шляхом уточнення правового статусу старости та розширення його повноважень складанням протоколів про адміністративні правопорушення;

– механізм адміністративного регулювання діяльності у сфері розміщення й використання зовнішньої реклами, що надасть змогу сформулювати більш чіткі вимоги до зовнішньої реклами та рекламодавців, зокрема уточнено коло суб'єктів правопорушення та органів державної виконавчої влади, що мають право здійснювати контроль за рекламною діяльністю, виявляти правопорушення й застосовувати відповідні санкції;

набули подальшого розвитку:

– напрями державної політики у сфері управління вулично-дорожньою мережею, які подано у вигляді організаційних заходів на державному та місцевому рівнях і заходів фінансового характеру, результатом чого має стати: зменшення руху транспортних засобів вулицями міста; досягнення більшої чистоти доріг та їх узбіччя; покращення екологічної ситуації на території населеного пункту; проведення своєчасного та якісного ремонту доріг; поява більшої кількості організованих місць паркування транспортних засобів;

– класифікація нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів за напрямками здійснення благоустрою, зокрема щодо: здійснення забудови населеного пункту у сфері раціонального використання землі; санітарного очищення території населеного пункту; забезпечення зовнішнього освітлення та розміщення об'єктів зовнішньої реклами; розміщення малих архітектурних форм щодо озеленення території в напрямі зниження рівня шуму; розчищення й осушення території; покриття доріг і тротуарів, забезпечення безпеки руху; інженерного захисту території.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки й пропозиції авторки можуть бути використані для підготовки та узгодження державних управлінських і суспільно-політичних рішень у напрямі вдосконалення державної політики у сфері формування та реалізації політики з благоустрою населених пунктів, як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

Результати дослідження використано в діяльності Департаменту житлово-комунального господарства виконавчого комітету Кременчуцької міської ради (довідка про впровадження від 12.11.2019 № 11-12/2019) та Інспекції благоустрою Запорізької міської ради (довідка про впровадження від 17.12.2019 № 12-0223).

Теоретичні положення дисертації використано в навчальному процесі Класичного приватного університету при розробці та викладанні навчальних

дисциплін: «Державне управління», «Публічна політика та управління» (довідка про впровадження від 15.01.2020 № 16/20).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є одноосібно виконаною працею, в якій викладено авторський підхід до розробки теоретичних положень та надано практичні рекомендації щодо вдосконалення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, у дисертації використано лише ті ідеї та положення, які одержані авторкою самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Державне управління в Україні: виклики та перспективи» (м. Запоріжжя, 2018 р.); «Naukowa Przestrzen Europy 2018» (м. Пшемишль, 2018 р.); «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2018 р.); «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 2019 р.); «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 2019 р.).

Публікації. Результати дослідження викладено у 12 наукових працях, з них: 7 – статті в наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, 5 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 4,45 д. а.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та трьох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 216 сторінок, з них основний текст – 162 сторінки. Робота містить 9 рисунків, 2 таблиці. Список використаних джерел включає: до першого розділу – 122 найменування, до другого розділу – 91 найменування, до третього розділу – 81 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації; вказано зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження; вказано наукову новизну й практичне значення одержаних результатів; наведено дані щодо апробації та публікацій.

У **першому розділі** – *«Теоретичні підходи до формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів»* – розкрито особливості формування державної політики благоустрою населених пунктів; визначено порядок організації благоустрою населених пунктів; проаналізовано нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів.

Досліджено порядок організації благоустрою населених пунктів, виділено його особливості та встановлено, що принциповим моментом організації благоустрою населених пунктів є належність його об'єктів до певної категорії, як-от: благоустрій та утримання в належному стані парків, рекреаційних зон,

садів, скверів і майданчиків для дозвілля; благоустрій територій – об'єктів культурної спадщини тощо.

Виявлено, що благоустрій парків і садів потрібно планувати залежно від цільового призначення, місця розміщення, рельєфу, ґрунтових та гідрологічних умов і характеру наявних зелених насаджень з урахуванням їх здатності викликати алергію. У зонах відпочинку доцільно передбачати розміщення закладів і підприємств обслуговування шляхом формування громадських центрів. Обґрунтовано доцільність встановлення низки обмежень щодо розміщення в рекреаційних зонах атракціонів.

Основним елементом організації благоустрою є озеленення, на чому наголошують науковці та практики. Доведено важливість процесу озеленення території населеного пункту, незалежно від того, до якого типу належить об'єкт благоустрою, відмінність може бути лише в його інтенсивності.

Розглянуто основні напрями нормативно-правового забезпечення за сферами державного регулювання: щодо історичних населених місць України, об'єктів благоустрою вулично-дорожньої мережі населених пунктів, територій оздоровчих закладів та охорони й збереження зелених насаджень.

Встановлено, що нормативне забезпечення включає правові, економічні, екологічні, соціальні й організаційні засади благоустрою населених пунктів та містобудівної діяльності в Україні. Законодавство спрямоване на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини, формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини, сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів. Законодавство забезпечує здійснення архітектурної діяльності, зокрема, спрямоване на досягнення естетичної виразності, економічної доцільності й надійності будинків, споруд та їх комплексів.

Запропоновано розширити класифікацію нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів за напрямами здійснення благоустрою: щодо забудови населеного пункту у сфері раціонального використання землі; щодо санітарного очищення території населеного пункту; щодо забезпечення зовнішнього освітлення та розміщення об'єктів зовнішньої реклами відносно малих архітектурних форм; щодо озеленення території з метою зниження рівня шуму; щодо розчищення та осушення території; з приводу покриття доріг і тротуарів, забезпечення безпеки руху; з інженерного захисту території.

За результатами дослідження запропоновано механізми державного регулювання організації благоустрою населених пунктів як комплексу дій та об'єкта державного регулювання (рис. 1).

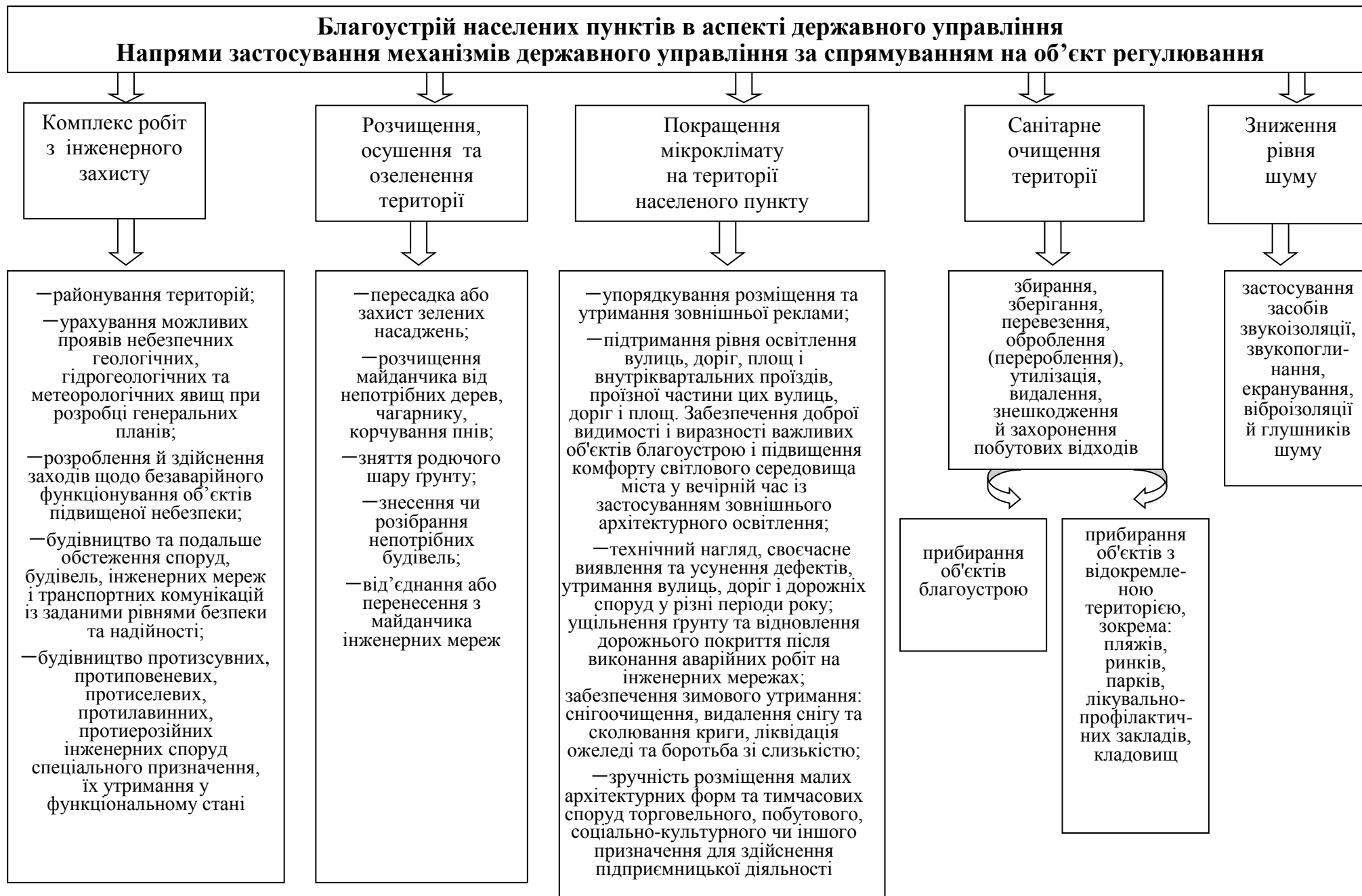


Рис. 1. Механізми державного регулювання організації благоустрою населеного пункту (удосконалено авторкою)

У другому розділі – «Реалізація державної політики благоустрою території населених пунктів за напрямками реалізації в Україні» – досліджено особливості державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами й зовнішнього освітлення як елементу благоустрою населених пунктів, осушення, розчищення території населених пунктів, дотримання санітарного стану території, утримання вулично-дорожньої мережі.

Досліджено законодавчо встановлені правила розміщення та подальшого використання зовнішньої реклами. Розглянуто порушення законодавчо встановлених принципів рекламної діяльності, зокрема розміщення й використання недобросовісної, недостовірної, неетичної реклами, що може спричинити негативні наслідки, як-то завдання шкоди особі, державі або суспільству в цілому.

Побудовано схему державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту, яка надасть змогу мати краще уявлення про вимоги щодо розміщення зовнішньої реклами в межах смуг відведення; встановлену заборону щодо розташування зовнішньої реклами; обмеження щодо самих предметів реклами; перелік інстанцій, у яких потрібно погоджувати розміщення зовнішньої реклами (рис. 2).

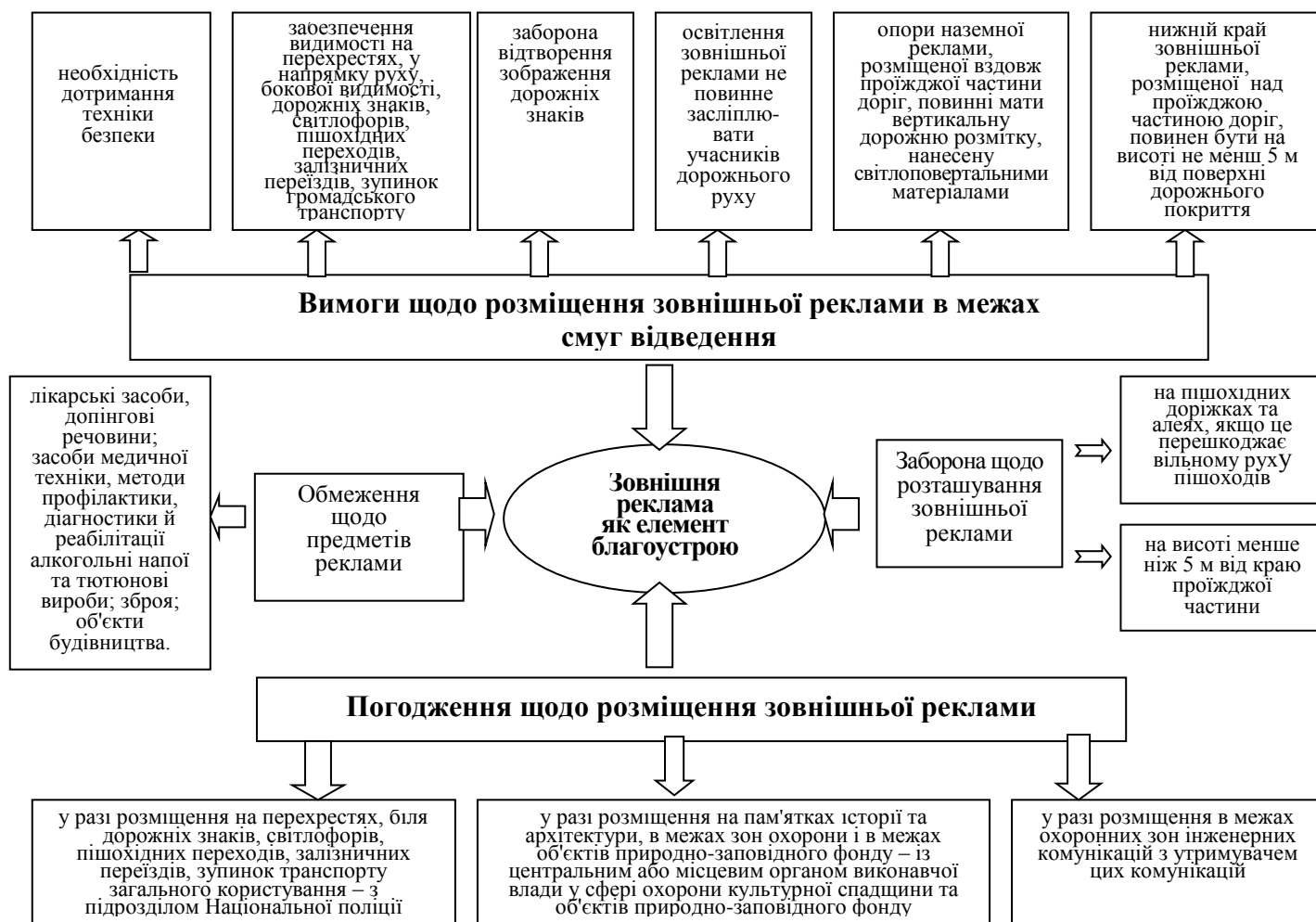


Рис. 2. Схема державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населеного пункту (удосконалено авторкою)

Доведено, що важливим моментом у створенні зовнішньої реклами є дотримання її основних принципів, таких як: точність, достовірність, використання форм та засобів, які не завдають споживачеві шкоди; відсутність інформації або зображень, що порушують етичні, гуманістичні, моральні норми, нехтують правилами пристойності. Запропоновано механізм адміністративного регулювання діяльності з розміщення та використання зовнішньої реклами, який відображає зазначені принципи, суб'єктів правопорушення, органи державної виконавчої влади, що повинні здійснювати контроль за дотриманням правомірності здійснення рекламної діяльності, виявляти правопорушення, застосовувати відповідні санкції, і власне санкції (рис. 3).

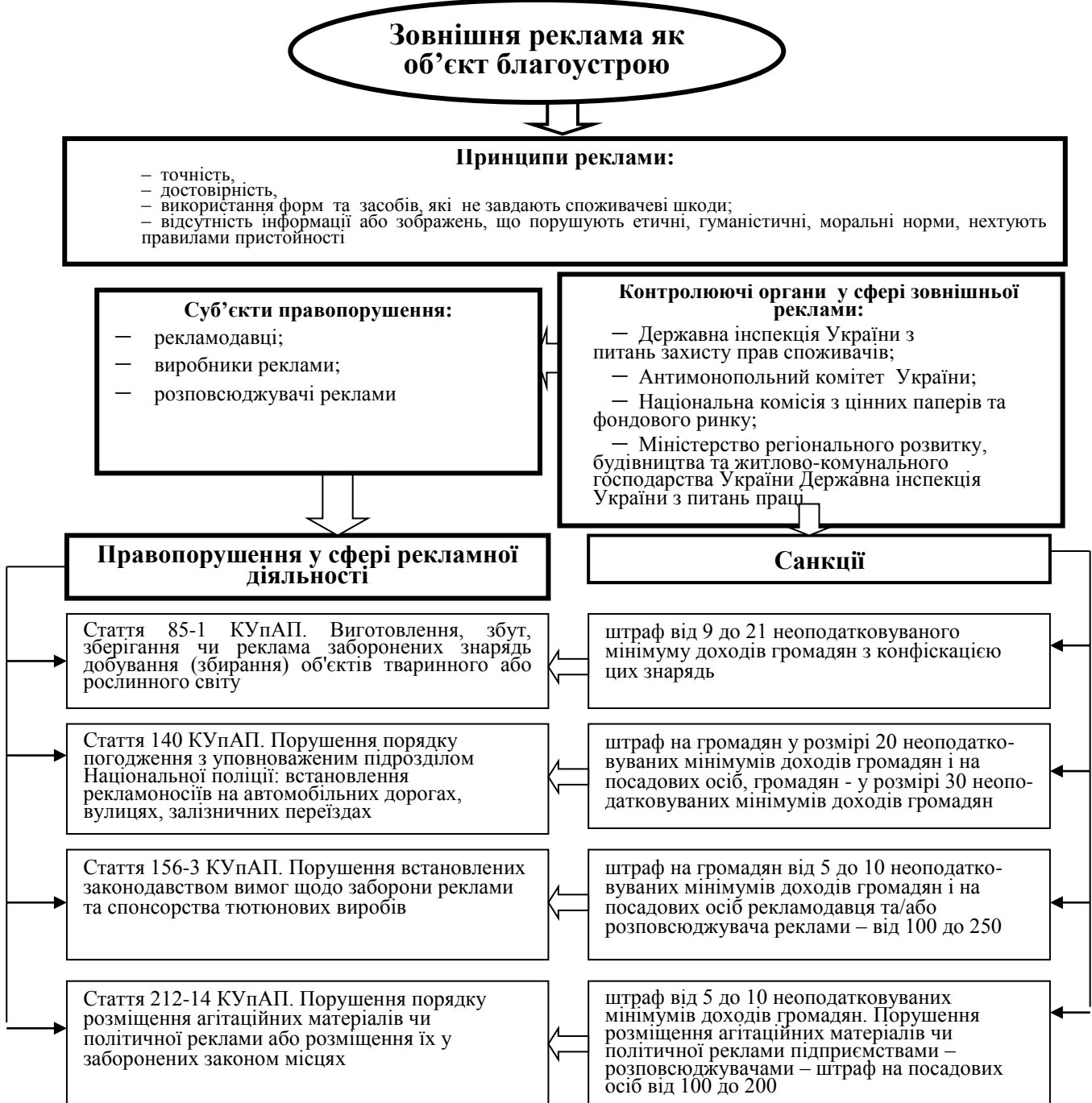


Рис. 3. Механізм адміністративного регулювання діяльності у сфері розміщення та використання зовнішньої реклами (удосконалено авторкою)

Освітлення є складовою комплексного благоустрою території населеного пункту. Основне завдання систем вуличного освітлення – запобігання вчиненню протиправних дій, таких як: акти вандалізму, порушення безпеки дорожнього руху, порушення громадського порядку. Крім того, система зовнішнього освітлення призначена для створення безпечних та комфортних умов перебування жителів населеного пункту.

Шляхами вирішення проблеми забезпечення якісного зовнішнього освітлення є реалізація проєктів вуличного освітлення з енергозбережними технологіями, з використанням сонячних батарей. Але для цього потрібні значні фінансові вкладення, що неможливо через обмежену фінансову спроможність місцевих бюджетів. Використання механізму співробітництва територіальних громад надасть змогу скоротити інвестиційні витрати та розширити додаткові можливості територіальної громади щодо залучення зовнішніх ресурсів.

Виявлено, що на сьогодні в Україні накопичено близько 36 млрд тон відходів, з яких утилізують лише 30% промислових та 4% побутових. Основними джерелами утворення відходів є підприємства гірничорудного, хімічного, металургійного, машинобудівного, паливно-енергетичного, будівельного та агропромислового комплексів. Погіршується ситуація у сфері поводження з небезпечними відходами, загальний обсяг накопичення яких становить близько 1,6 млрд тонн, а також з непридатними до використання та забороненими до застосування хімічними засобами захисту рослин, які на сьогодні зберігають на 4075 складах з порушенням вимог щодо забезпечення екологічної безпеки.

Водночас у 26 країнах Євросоюзу, Канаді та США діє система розширеної відповідальності виробника, яка являє собою відповідальність за продукцію протягом усього її життєвого циклу. Зобов'язавшись виконувати конкретні норми з перероблення та утилізації, закріплені на рівні профільного закону, виробники створюють організації розширеної відповідальності, делегуючи їм частину своїх повноважень, які забезпечують створення системи роздільного збирання відходів упаковки по всій країні. Існують ще підходи до відповідальності виробників товарів в упаковці щодо створення систем безпечного поводження з відходами упаковки, зокрема запровадження податку на упаковку, депозитної системи, змішаної системи.

В Україні передбачено справляння екологічного податку, платниками якого є суб'єкти господарювання, під час провадження діяльності яких на території України здійснюються викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, у водні об'єкти або розміщення відходів як вторинної сировини на власних територіях.

Проте, крім фіскальних методів забезпечення належного поводження з відходами доцільно застосовувати методи стимулювання юридичних та фізичних осіб, зокрема до роздільного збирання сміття. Стимулювання може бути у вигляді надання податкових пільг: з податку на прибуток для юридичних осіб (дозвіл включати до складу витрат, що зменшують оподатковуваний дохід); з податку на доходи фізичних осіб (зменшення оподаткованого

доходу фізичної особи – підприємця в разі придбання та встановлення на власній і/або прилеглий території контейнерів для вторинної сировини та/або урн для викидання основних типів упаковки: пластику, скла, металу, паперу); з податку на доходи фізичних осіб (зменшення річного оподаткованого доходу в разі встановлення ними на власній території урн для викидання основних типів упаковки). Однак з метою популяризації роздільного збирання сміття потрібно вживати заходів у вигляді реклами в засобах масової інформації щодо спричинення шкоди довкіллю в разі накопичення побутових відходів на несанкціонованих сміттєзвалищах, некоректної його утилізації та можливості юридичним і фізичним особам отримати податкові пільги в разі здійснення заходів з роздільного збирання сміття.

Досліджено сучасний стан доріг загального користування за типами покриття та вулично-дорожньої мережі населених пунктів. Встановлено, що 169,6 тис. км не відповідають сучасним вимогам як за міцністю покриття, так і за рівністю. Потребують особливої уваги штучні споруди та мостові переходи, більшість з яких не відповідають чинним нормам і стандартам.

З метою вдосконалення системи управління вулично-дорожньою мережею населених пунктів запропоновано напрями державної політики в цій сфері, які подано у вигляді організаційних заходів на державному та місцевому рівнях, і заходів фінансового характеру, результатом чого має стати зменшення руху транспортних засобів вулицями міста; чистота доріг та їх узбіччя; покращення екологічної ситуації території населеного пункту; проведення своєчасного та якісного ремонту доріг; поява більшої кількості організованих місць паркування транспортних засобів (рис. 4).

У **третьому розділі** – *«Удосконалення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів»* – досліджено організацію благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління; запропоновано напрями вдосконалення контролю у сфері благоустрою населених пунктів; розглянуто перспективи запровадження закордонного досвіду в процес організації благоустрою населених пунктів.

На сьогодні держава обрала шлях до децентралізації управління, основним завданням якої стало створення підстав для формування фінансово незалежних територіальних громад, які матимуть можливість самостійно встановлювати на власній території податки та збори, розпоряджатись ними на власний розсуд, отримувати субвенції на формування інфраструктури, що надасть змогу розпоряджатися значно більшим обсягом матеріальних і фінансових ресурсів, спрямувати їх на підтримку сфери благоустрою.

На рис. 5 подано схему організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління, яка відображає уявлення щодо змін, що відбулися в Україні із запровадженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та які будуть мати наслідком покращення сфери благоустрою, перехід до системи децентралізації влади.

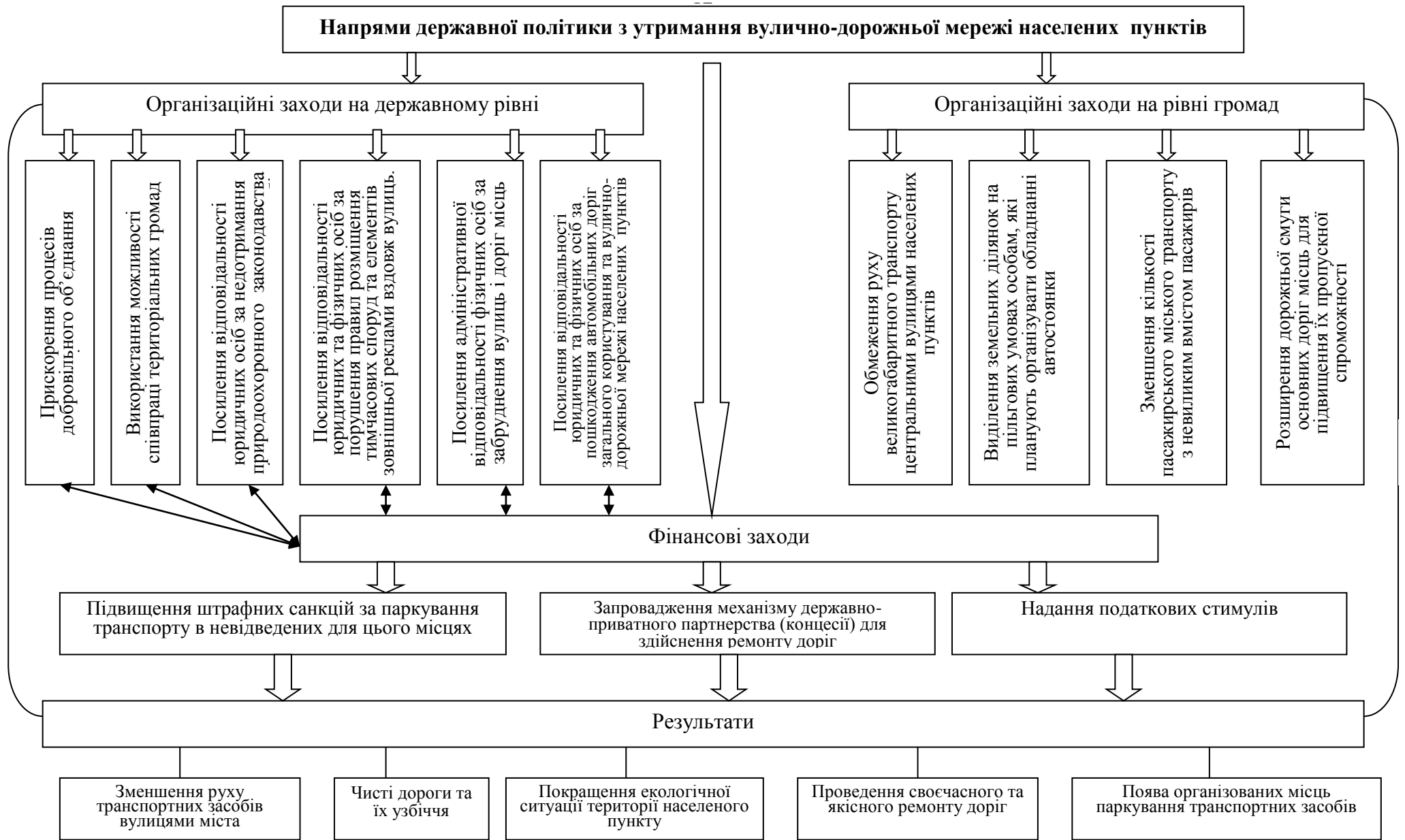


Рис. 4. Напрями державної політики з утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів (запропоновано авторкою)

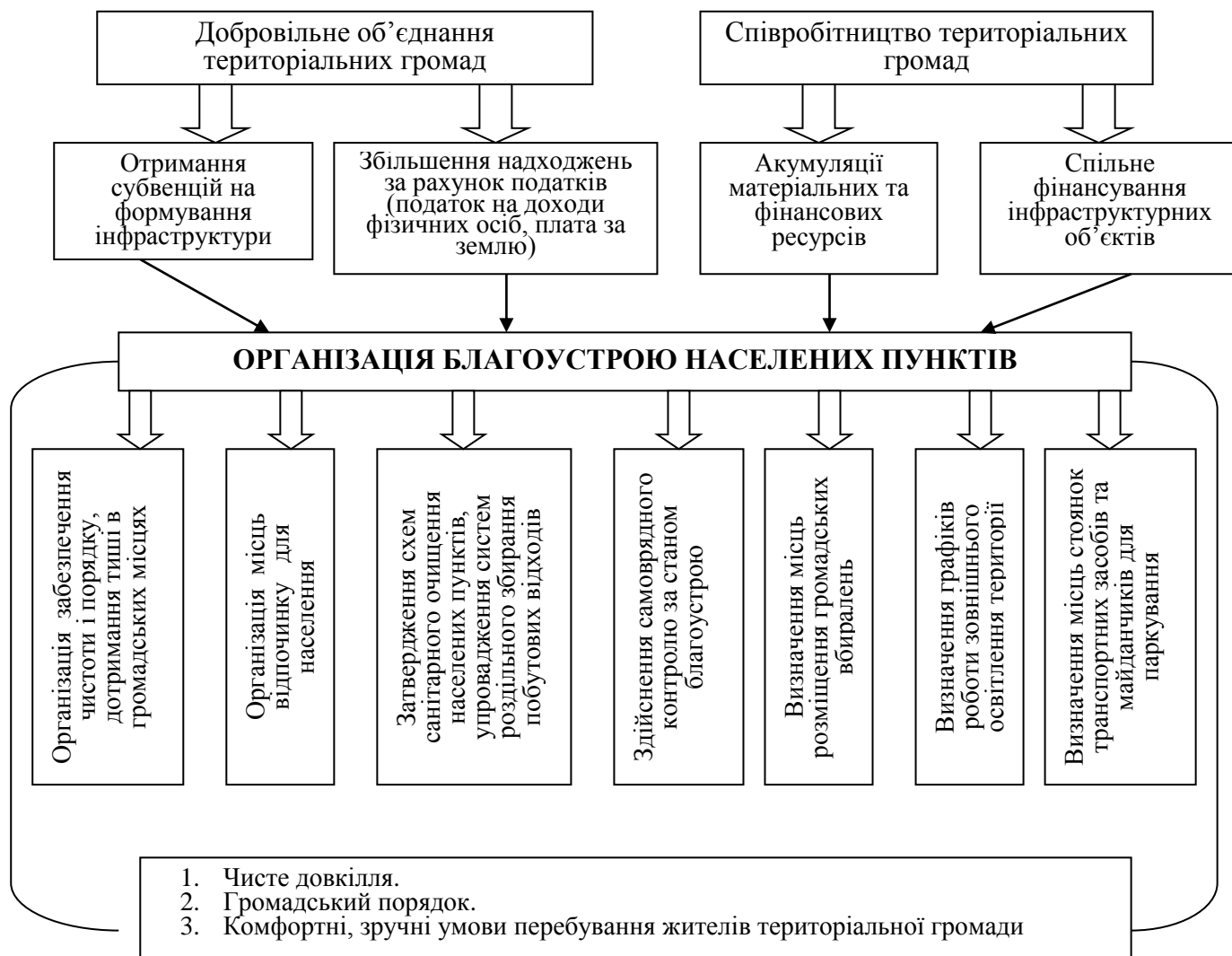


Рис. 5. Схема організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління (удосконалено авторкою)

Встановлено, що у сфері благоустрою може здійснюватися державний, самоврядний та громадський контроль. Проаналізовано порядок здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів місцевими державними адміністраціями й з'ясовано, що він можливий за такими напрямками: за використанням та охороною земель; за охороною пам'яток історії та культури, збереженням житлового фонду; за збиранням, утилізацією й захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; за додержанням правил торгівлі. Державний контроль за використанням та охороною земель здійснюють державні інспектори. Але у сфері охорони пам'яток історії та культури до здійснення контролю зазвичай залучають широкі верстви населення, тобто здійснюється громадський контроль за збереженням, реставрацією, консервацією, ремонтом об'єктів культурної спадщини.

Встановлено, що на сьогодні існує низка спірних питань, що виникають під час здійснення самоврядного контролю. Так, ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» було внесено зміни до системи місцевого самоврядування та введено поняття старости, який є

виборною посадовою особою місцевого самоврядування та водночас членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою.

До компетенції старости належить таке: участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформування сільського, селищного, міського голову, виконавчих органів сільської, селищної, міської ради про його результати. Проте, незважаючи на те, що старосту віднесено до системи місцевого самоврядування, у ч. 1 ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» серед осіб, які мають право здійснювати самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів, цієї категорії суб'єктів немає. Запропоновано доповнити ч. 1 ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», вказавши серед категорій осіб, що мають право здійснювати самоврядний контроль, старосту. Крім того, у п. 10 ч. 1 ст. 54-1 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» відсутня норма, яка надає право старості складати адміністративні протоколи та притягувати винну особу до адміністративної відповідальності в разі виявлення правопорушення у сфері благоустрою. Зроблено висновок, що староста може бути лише присутнім під час здійснення самоврядного контролю, не маючи ніяких повноважень щодо притягнення винних осіб у порушенні законодавства у сфері благоустрою до адміністративної відповідальності. Такий підхід є не зовсім коректним, оскільки староста представляє інтереси жителів відповідного села та селища. Запропоновано розширити повноваження старости, надавши йому можливість складання протоколів та притягнення винних осіб до відповідальності, шляхом внесення змін до п. 10 ч. 1, ст. 54-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюють громадські інспектори. Проте Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» не містить вичерпної інформації щодо досвіду роботи та конкретного переліку посад (професій), на яких може попередньо бути особа, що претендує набути статусу громадського інспектора.

Запропоновано внести зміни до Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, де конкретизувати, що майбутні громадські інспектори у сфері благоустрою населених пунктів повинні мати досвід роботи не менше ніж 3 роки за такими професіями, як: фахівці; працівники сфери послуг; кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств; кваліфіковані робітники з інструментом; робітники з обслуговування, експлуатації й контролювання за роботою технологічного устаткування, складання устаткування та машин.

Враховуючи те, що благоустрій населених пунктів є комплексом робіт, громадський контроль може здійснюватися в різних напрямках: у сфері охорони культурної спадщини, у сфері охорони землі (оскільки земля безпосередньо пов'язана з територією, на якій розташований населений пункт, і в разі здійснення робіт із благоустрою населеного пункту може бути спричинено шкоду земельній ділянці) тощо.

Проаналізовано статистичні дані щодо сучасного стану сфери благоустрою в Україні. Встановлено, що велика кількість загальної площі житлового фонду не

обладнана водопроводом, каналізацією та гарячим водопостачанням. Досліджено стан благоустрою в Республіці Казахстан, де до 2020 р. заплановано суттєве зростання житлового фонду – для цього Уряд постійно виділяє значні обсяги цільових трансфертів. В Україні дуже мала частина міжбюджетних трансфертів спрямована на цілі благоустрою територій, або ж виділяють значно менше трансфертів, ніж було заплановано.

Додатковими можливостями для фінансування заходів з благоустрою території в Україні може стати політика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дозволила територіальним громадам розпоряджатися власним майном та здійснювати співробітництво. Дослідження закордонного досвіду показало, що практика співробітництва між громадами поширена в багатьох країнах світу, зокрема у Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально, тому питання координації та укрупнення вирішено за допомогою різних форм добровільних утворень міжмуніципального співробітництва, серед яких синдикат і співтовариства.

Виявлено, що в Східній Європі місцеві державні комунальні послуги часто надають підприємства – суб'єкти приватного права, але в Україні таке співробітництво є ускладненим проведенням тендерних процедур. Доведено, що обмеження щодо вартості закупівлі товарів чи послуг у розмірі до 200 тис. грн недоцільно застосовувати для сфери благоустрою, адже за ці кошти можна здійснити лише незначний ремонт об'єкта інфраструктури. Тому запропоновано розглянути питання щодо збільшення встановленого законодавством обмеження.

ВИСНОВКИ

Отримані в ході дослідження результати в сукупності розв'язують важливе науково-практичне завдання обґрунтування й поглиблення теоретико-методичних засад формування та реалізації державної політики у сфері благоустрою населених пунктів і надають змогу сформулювати такі висновки.

1. Встановлено, що нормативна база у сфері благоустрою населених пунктів визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою й містобудівної діяльності в Україні. Запропоновано класифікацію нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів за напрямками: щодо здійснення забудови населеного пункту у сфері раціонального використання землі; щодо санітарного очищення території населеного пункту; щодо забезпечення зовнішнього освітлення та розміщення об'єктів зовнішньої реклами відносно малих архітектурних форм; щодо озеленення території для зниження рівня шуму; щодо розчищення та осушення території; з приводу покриття доріг і тротуарів, забезпечення безпеки руху; з інженерного захисту території.

2. Представлено механізми державного регулювання організації благоустрою населеного пункту, які поєднують у собі комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, покращення мікроклімату на території населеного пункту, санітарного

очищення території, зниження рівня шуму, кожна з яких представлена у вигляді переліку набору дій, що мають виконувати органи місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації для створення комфортних, безпечних умов перебування жителів населеного пункту.

3. Запропоновано схему державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елементу благоустрою населеного пункту, де конкретизовано вимоги щодо розміщення зовнішньої реклами в межах смуг відведення; порядок отримання Погодження щодо розміщення зовнішньої реклами. Запропоновано механізм адміністративного регулювання діяльності у сфері розміщення та використання зовнішньої реклами, який дозволить мати більш чітке уявлення про принципи зовнішньої реклами, уточнено коло суб'єктів правопорушення та органів державної виконавчої влади, що мають право здійснювати контроль за дотриманням правомірності заняття рекламною діяльністю, виявляти правопорушення й застосовувати відповідні санкції.

4. Для вдосконалення системи санітарного очищення території населених пунктів запропоновано запровадити систему надання податкових стимулів юридичним та фізичним особам, зокрема для тих, що здійснюють роздільне збирання сміття, шляхом надання податкових пільг: з податку на прибуток для юридичних осіб шляхом надання дозволу включати до складу витрати, що зменшують оподатковуваний дохід, під час розрахунку податку на прибуток підприємств; з податку на доходи фізичних осіб (зменшення оподаткованого доходу фізичної особи – підприємця в разі придбання та встановлення на власній та/або прилеглий території контейнерів для вторинної сировини та/або урн для викидання основних типів упаковки: пластику, скла, металу, паперу); з податку на доходи фізичних осіб (у вигляді зменшення річного оподаткованого доходу) у разі встановлення ними на власній території урн для викидання основних типів упаковки.

Для популяризації роздільного збирання сміття запропоновано проведення заходів у вигляді реклами в ЗМІ щодо шкоди довкіллю в разі накопичення побутових відходів на несанкціонованих сміттєзвалищах, некоректної його утилізації та можливості юридичним і фізичним особам отримати податкові пільги в разі здійснення заходів з роздільного збирання сміття.

5. З метою вдосконалення системи управління вулично-дорожньою мережею населених пунктів запропоновано напрями державної політики в цій сфері, які подано у вигляді організаційних заходів на державному та місцевому рівнях, і заходи фінансового характеру, результатом чого має стати: зменшення руху транспортних засобів вулицями міста; чистота доріг та їх узбіччя; покращення екологічної ситуації території населеного пункту; проведення своєчасного та якісного ремонту доріг; поява більшої кількості організованих місць паркування транспортних засобів.

6. Запропоновано схему організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління, яка надасть змогу мати уявлення про зміни, які відбулися в Україні із запровадженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, та наслідки переходу до

системи децентралізації влади для покращення сфери благоустрою. Серед основних досягнень децентралізації виділено такі: можливість добровільного об'єднання територіальних громад (що сприятиме отриманню субвенцій на формування інфраструктури, збільшенню надходжень за рахунок податку на доходи фізичних осіб та плати за землю); можливість здійснювати співробітництво територіальних громад (що надасть змогу акумулювати матеріальні й фінансові ресурси, здійснювати спільне фінансування інфраструктурних об'єктів). Заходи щодо організації благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації сприятимуть покращенню якості навколишнього середовища адміністративно-територіальної одиниці; створенню більш зручних, комфортних, безпечних умов перебування жителів територіальної громади; підвищенню рівня громадського порядку.

7. Встановлено наявність колізії між ч. 1 ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» та п. 10 ч. 1, ст. 54-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині правомірності здійснення самоврядного контролю старостою. Для її усунення та впорядкування механізму здійснення самоврядного контролю запропоновано доповнити ч. 1 ст. 40 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» категорією осіб, які мають право здійснювати самоврядний контроль у сфері благоустрою населених пунктів, старостою, а також внести зміни до п. 10 ч. 1 ст. 54-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині розширення повноважень старости наданням йому можливості складання протоколів про адміністративні правопорушення. Встановлено, що Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» не дає вичерпної інформації щодо досвіду роботи та конкретного переліку посад (професій), на яких може попередньо бути особа, що претендує набути статусу громадського інспектора. Запропоновано внести зміни до цього Положення, уточнивши, що майбутні громадські інспектори у сфері благоустрою населених пунктів повинні мати досвід роботи не менше ніж 3 роки за такими професіями, як: фахівці; працівники сфери послуг; кваліфіковані робітники сільського та лісового господарств; кваліфіковані робітники з інструментом; робітники з обслуговування, експлуатації та контролю за роботою технологічного устаткування, складання устаткування й машин.

8. Дослідження закордонного досвіду свідчить, що в багатьох країнах світу активно використовують практику інтегрованого співробітництва між громадами в напрямі залучення суб'єктів приватного права. В Україні на сьогодні така форма співробітництва з покращення сфери благоустрою населених пунктів є дуже ускладненою через встановлення обмеження щодо вартості предмета закупівлі товарів, робіт чи послуг для здійснення тендерних процедур. Запропоновано внести зміни до ст. 2 ЗУ «Про публічні закупівлі», де окремо встановити обмеження для здійснення закупівлі товарів (робіт, послуг) для потреб територіальної громади в напрямі здійснення благоустрою її території, збільшивши його розмір.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Статті в наукових фахових виданнях України,
що включені до міжнародних наукометричних баз даних*

1. Солоннікова І. М. Нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 3 (59). С. 59–65.
2. Солоннікова І. М. Формування політики благоустрою населених пунктів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 119–125.
3. Солоннікова І. М. Державне регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами як елемента благоустрою населених пунктів. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2018. № 1. С. 126–134.
4. Солоннікова І. М. Організація благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 2. С. 167–173.
5. Солоннікова І. М. Державна політика щодо утримання вулично-дорожньої мережі населених пунктів як складової благоустрою. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2019. № 2 (35). Т. 2. С. 225–236.
6. Солоннікова І. М. Сучасний стан та наявні проблеми у сфері благоустрою населених пунктів в Україні. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2019. № 4 (67). С. 182–191.
7. Солоннікова І. М. Організація благоустрою населених пунктів: теоретичний та прикладний аспект. *Право та державне управління* : зб. наук. пр. 2019. № 4. С. 239–248.

Матеріали конференцій

8. Солоннікова І. М. Розчищення території, як складова благоустрою населених пунктів. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи* : Всеукр. наук.-практ. конф. (11–12 травня 2018 р.) / Класичний приватний університет (м. Запоріжжя). Запоріжжя, 2018. С. 65–68.
9. Солоннікова І. М. Осушення території як елемент благоустрою населених пунктів. *Naukowa przestrzen europy 2018* : materialy XIV miedzynarowej naukowo-praktycznej konferencji (07–15 kwietnia 2018 roku). Przemysl : Nauka i studia, 2018. Vol. 5. P. 48–52.
10. Солоннікова І. М. Громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: особливості його здійснення. *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15–16 березня 2018 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 68–71.
11. Солоннікова І. М. Здійснення державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7–8 лютого 2019 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 54–56.
12. Солоннікова І. М. Вдосконалення державної політики поводження з побутовими відходами. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.). Львів : Західноукр. орг. «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 47–49.

АНОТАЦІЯ

Солоннікова І. М. Формування та реалізація державної політики у сфері благоустрою населених пунктів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2020.

У роботі розглянуто особливості формування механізмів реалізації державної політики благоустрою населених пунктів. Визначено напрями державної політики щодо організації благоустрою населених пунктів. Виокремлено особливості державного регулювання розміщення та використання зовнішньої реклами й зовнішнього освітлення як елементів благоустрою населених пунктів. Розглянуто встановлений порядок осушення, розчищення та дотримання санітарного стану території населених пунктів. Розкрито особливості механізмів реалізації державної політики щодо утримання вулично-дорожньої мережі. Запропоновано напрями вдосконалення механізмів реалізації державної політики з благоустрою населених пунктів в умовах децентралізації управління. Окреслено напрями вдосконалення контролю у сфері благоустрою населених пунктів. Обґрунтовано підхід до податкового стимулювання діяльності різних кіл суспільства, що пов'язана з благоустроєм населених пунктів. Визначено перспективи запровадження закордонного досвіду в процес організації благоустрою населених пунктів.

Ключові слова: державна політика у сфері благоустрою територій, сфера благоустрою населених пунктів, контроль у сфері благоустрою населених пунктів, елементи благоустрою.

АННОТАЦИЯ

Солонникова И. Н. Формирование и реализация государственной политики в сфере благоустройства населенных пунктов. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук по государственному управлению по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Классический приватный университет, Запорожье, 2020.

В работе предложен механизм предоставления налоговых стимулов юридическим и физическим лицам, в том числе тем, которые осуществляют отдельный сбор мусора, путем предоставления налоговых льгот: по налогу на прибыль и налогу на доходы физических лиц. Разработан механизм сотрудничества территориальных общин в части усовершенствования порядка осуществления тендерных процедур путем внесения изменений в ст. 2 ЗУ «О публичных закупках» относительно увеличения ограничения для осуществления закупки товаров (работ, услуг) для нужд территориальной общины в направлении осуществления благоустройства ее территории.

Усовершенствована организационная структура благоустройства населенного пункта. Представлена схема государственного регулирования

размещения и использования наружной рекламы как элемента благоустройства населенного пункта, в которой конкретизированы: требования по размещению наружной рекламы в пределах полос отвода; порядок получения согласования по размещению наружной рекламы. Усовершенствована схема организации благоустройства в условиях децентрализации управления, которая позволит иметь представление об изменениях, произошедших в Украине с внедрением системы децентрализации. Усовершенствован механизм осуществления самоуправляющегося контроля в сфере благоустройства населенных пунктов путем уточнения правового статуса старосты и расширения его полномочий, предоставив ему возможности составления протоколов об административных правонарушениях. Усовершенствован механизм административного регулирования деятельности в сфере размещения и использования наружной рекламы, уточнен круг субъектов правонарушения и органов государственной исполнительной власти, имеющих право осуществлять контроль за соблюдением правомерности рекламной деятельности.

Предложены направления государственной политики в сфере управления улично-дорожной сетью, которые представлены в виде организационных мероприятий на государственном и местном уровнях и мер финансового характера. Усовершенствована классификация нормативно-правовых актов в сфере благоустройства населенных пунктов по направлениям осуществления благоустройства.

Ключевые слова: государственная политика в сфере благоустройства территорий, сфера благоустройства населенных пунктов, контроль в сфере благоустройства населенных пунктов, элементы благоустройства.

SUMMARY

Solonnikova I. M. Formation and implementation of state policy in the area of well-being of settlements. – Qualified scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – Classic Private University, Zaporizhzhia, 2020.

The dissertation deals with the peculiarities of the formation of the state policy of improving the settlements of its normative and legal provision. The directions of the state policy regarding the organization of settlements improvement are determined. The peculiarities of state regulation of the placement and use of outdoor advertising and outdoor lighting as elements of urban settlements are singled out. The established procedure of drainage, cleaning and maintenance of sanitary status of the territory of settlements is considered. The peculiarities of the state policy on the maintenance of the street and road network as an element of urban settlements are revealed. The directions of improvement of the state policy on improvement of settlements in the conditions of decentralization of management are offered. The directions of improvement of control in the sphere of improvement of settlements are outlined. Prospects of introduction of foreign experience in the process of organization of settlements improvement are determined.

Key words: state policy in the field of landscaping, landscaping of settlements, control in the field of landscaping, elements of landscaping.

СОЛОННІКОВА ІРИНА МИКОЛАЇВНА

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ БЛАГОСУТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Підписано до друку 06.10.2020.

Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк різнографний. Гарнітура Times.
Умовн.-друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9. Тираж 150 пр. Зам. № 24-202/21АБ.

Видавець та виготовлювач
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
серія ДК, № 3321 від 25.11.2008