

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

*Журнал заснований у 1918 році*

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 30 (69) № 1 2019**

**Київ  
2019**

## Головний редактор:

**Горник Володимир Гнатович** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

## Члени редакційної колегії:

**Кравченко Сергій Олександрович** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Клименюк Микола Миколайович** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шпачук Віталій Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Сімак Сергій Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шмагун Антоніна Вікторівна** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Бакуменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

**Васильєва Олександра Іллівна** – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

**Кураташвілі Альфред Анзоревич** – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

**Хлобистов Євген Володимирович** – доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного науково-дидактичного інституту вищої школи економіки та гуманітаристики міста Бельско-Бяла, Польща;

**Іваницька Ольга Михайлівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

**Пантелейчук Ірина Вікторівна** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

**Марова Світлана Феліксівна** – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

**Карлова Валентина Володимирівна** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

**Козаков Володимир Миколайович** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 6 від 08.02.2019 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази  
Index Copernicus International (Республіка Польща).

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

**ISSN 2663-6468 (print)**

**ISSN 2663-6476 (online)**

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2019

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Карнаухова М.Д.**

НАРАТОЛОГІЧНІ МОДЕЛІ

ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... 1

**Крук С.І.**

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ.....7

**Кустова С.М.**

АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ.....12

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бондар Г.Л., Варварова-Мозолевська Н.В.**

РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ (2018–2019 РР.).....18

**Дяченко С.А.**

ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ

ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ..... 26

**Залізнюк В.П.**

МЕХАНІЗМ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО

РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ.....31

**Кірсєв Д.Б.**

РОЗВИТОК ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ

ЯК ЕЛЕМЕНТ СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....38

**Козак Т.М.**

РЕАЛІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОГО РІВНЯ

ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ..... 45

**Козименко І.А.**

РОЛЬ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

У ПІДВИЩЕННІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ ..... 51

**Костюк Т.О.**

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

ВИЩОЇ ОСВІТИ..... 56

**Коханій М.С.**

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ..... 61

**Крилова І.І.**

РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ

ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В РІЗНИХ КРАЇНАХ СВІТУ .....66

**Литвин В.В.**

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ

РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ..... 75

**Лішик О.П.**

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ.....80

|   |     |
|---|-----|
| <b>Малигіна І.В.</b><br>КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОСВІТИ<br>ЯК СКЛАДНИК ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....   | 85  |
| <b>Николаєва В.І.</b><br>СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ<br>СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ.....   | 91  |
| <b>Сіренко Р.Р.</b><br>ФІЗИЧНА АКТИВНІСТЬ У СУСПІЛЬСТВІ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ<br>ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ<br>В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ.....   | 97  |
| <b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>   |     |
| <b>Horbliuk S.A.</b><br>INSTRUMENTY PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ<br>W PRAKTYCE INNOWACYJNEGO ZARZĄDZANIA M. ST. WARSZAWY.....   | 102 |
| <b>Дорош У.М.</b><br>МОЖЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ<br>ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....   | 108 |
| <b>ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ<br/>ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ</b>  |     |
| <b>Бабіченко К.Ю.</b><br>ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....  | 113 |
| <b>Базарко І.М.</b><br>СУЧАСНІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ<br>РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....   | 118 |
| <b>Бондар Г.Л.</b><br>КОРУПЦІЙНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ<br>ТА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ.....   | 123 |
| <b>Бондаренко О.Г., Василенко В.П.</b><br>ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТУ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВАРТОСТІ УТРИМАННЯ<br>ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ<br>СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ..... | 132 |
| <b>Гарашенко Ю.В.</b><br>ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....  | 140 |
| <b>Євсєєв В.О., Тробюк Д.В.</b><br>ОХОРОНА ЯДЕРНИХ УСТАНОВОК І МАТЕРІАЛІВ<br>НЕВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ. ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ.....  | 146 |
| <b>Луцьков О.Ю.</b><br>МОДЕЛЬ РУХУ ГРУПИ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ<br>ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ<br>СИЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....                                    | 151 |
| <b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>   | 156 |

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Karnaukhova M.D.**

NARRATOLOGICAL MODELS  
AS A NEW PUBLIC GOVERNANCE RESEARCH TOOL.....1

**Kruk S.I.**

METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION  
OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY .....7

**Kustova S.M.**

ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION  
OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE.....12

### MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bondar H.L., Varvarova-Mozolevka N.V.**

THE REFORMING OF THE JUDICIAL SYSTEM IN UKRAINE (2018–2019).....18

**Diachenko S.A.**

PARTYPIPATIVE BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVING  
THE EFFICIENCY OF LOCAL FINANCES OF UKRAINE MANAGEMENT .....26

**Zalizniuk V.P.**

MECHANISM OF IMPORTATION AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC REGULATION  
OF THE PROTECTION OF THE FOOD SECURITY OF THE COUNTRY .....31

**Kiriciev D.B.**

DIGITAL ECONOMY DEVELOPMENT  
AS AN ELEMENTS OF SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGY IN UKRAINE.....38

**Kozak T.M.**

IMPLEMENTATION OF THE ACCUMULATIVE LEVEL  
OF RETIREMENT BENEFITS IN UKRAINE .....45

**Kozymenko I.A.**

THE ROLE OF THE COAL INDUSTRY  
IN ENHANCING THE ENERGY INDEPENDENCE OF UKRAINE .....51

**Kostiuk T.O.**

TRANSNATIONAL AND INTERNATIONAL DIMENSION OF HIGHER EDUCATION.....56

**Kokhanii M.S.**

PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MUNICIPAL SECTOR:  
EXTERNAL EXPERIENCE FOR UKRAINE .....61

**Krylova I.I.**

REGULATION OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER SERVICES  
IN DIFFERENT COUNTRIES OF THE WORLD .....66

**Lytvyn V.V.**

THEORETICAL BASES AND IMPROVEMENT OF THE MECHANISMS  
OF REALIZATION OF THE STATE TAX POLICY OF UKRAINE .....75

**Lishyk O.P.**

INSTITUTIONAL PROVISION FOR IMPLEMENTATION  
OF RIGHTS AND FREEDOM OF INTERNAL LEGISLATION.....80

|  |            |
|--|------------|
| <b>Malyhina I.V.</b><br>PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF EDUCATION<br>AS AN INTEGRAL PART OF THE STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE .....  | <b>85</b>  |
| <b>Nykolaieva V.I.</b><br>MODERN THEORIES AND CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION<br>OF THE SOCIAL WORK SYSTEM .....   | <b>91</b>  |
| <b>Sirenko R.R.</b><br>PHYSICAL ACTIVITY IN SOCIETY AS A STRATEGIC COURSE<br>OF THE STATE HUMANITARIAN POLICY IN THE CONDITIONS<br>OF GLOBALIZATION CHALLENGES .....   | <b>97</b>  |
| <br><b>LOCAL GOVERNMENT</b>  |            |
| <b>Horbliuk S.A.</b><br>HORBLIUK S.A. CIVIL PARTICIPATION TOOLS<br>IN INNOVATIVE URBAN MANAGEMENT PRACTICE OF WARSAW.....  | <b>102</b> |
| <b>Dorosh U.N.</b><br>POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE<br>OF DECENTRALIZATION OF THE POWER IN UKRAINE.....   | <b>108</b> |
| <br><b>PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY<br/>AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER</b>   |            |
| <b>Babichenko K.Yu.</b><br>INSTITUTIONAL PROVISION OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE .....   | <b>113</b> |
| <b>Bazarko I.M.</b><br>CURRENT STATE-MANAGEMENT APPROACHES<br>TO IMPROVING THE IMPLEMENTATION<br>OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF UKRAINE.....   | <b>118</b> |
| <b>Bondar H.L.</b><br>CORRUPTION THREATS TO NATIONAL SECURITY<br>AND DEMOCRACY IN UKRAINE .....  | <b>123</b> |
| <b>Bondarenko O.H., Vasylenko V.P.</b><br>ACTIVITIES' EFFECT AND CONTENT COST'S INDICATORS<br>OF LOGISTIC SUPPLY MANAGING BODIES OF SECURITY FORCES'<br>JOINT ACTIONS IN RESPONSE TO CRISIS SITUATIONS .....                 | <b>132</b> |
| <b>Harashchenko Yu.V.</b><br>STATE POLICY ON CYBERSECURITY IN UKRAINE.....   | <b>140</b> |
| <b>Yevsieiev V.O., Trobiuk D.V.</b><br>PROTECTION OF CIVIL NUCLEAR FACILITIES AND MATERIAL.<br>THE EXPERIENCE OF GREAT BRITAIN .....   | <b>146</b> |
| <b>Lunov A.Yu.</b><br>MODEL OF THE MOVEMENT OF THE GROUP<br>OF SAFE LITERAL APPARATUS IN THE IMPLEMENTATION<br>OF TASKS FOR THE TERMINATION OF MASS-INFRINGEMENTS<br>BY THE POWER OF THE NATIONAL GUARANTEE OF UKRAINE ..... | <b>151</b> |
| <b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS .....</b>   | <b>156</b> |

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

*Карнаухова М.Д.*

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## НАРАТОЛОГІЧНІ МОДЕЛІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті досліджуються можливості застосування моделей наратології до аналізу публічного управління як співврядування. У роботі простежується траєкторія концептуалізації публічності та публічно-управлінської діяльності як комунікативної дії, що структурується за певними законами наративу. Обґрунтовується евристична цінність рецепції методів аналізу та термінологічного апарату класиків наратології у сучасних політологічних розвідках.*

**Ключові слова:** публічність, публічне управління, публічна політика, наратив, наратологія, наратологічна модель, наративна ідентичність.

**Постановка проблеми.** Висхідною тезою статті є твердження про те, що в ситуації пошуку нових моделей управління й усвідомлення публічного управління (як комунікаційної дії співврядування) евристично цінним є звернення до моделей оповіді й комунікації, напрацьованих наратологією. Правомірність і нагальність такого підходу засвідчується тим, що поняття «нاراتив» увійшло до активної частини сучасного політичного лексикона, політологічних розвідок і політтехнологій. Адже все більш адекватним є розуміння того, що успіх публічної політики, політичного проекту чи політичного лідера багато в чому залежить від наявності зрозумілої, переконливої і морально заангажованої наративної історії, прийнятної і близької виборцеві, здатної консолідувати та мобілізувати небайдужу публіку.

Усвідомлення того, що «ціннісні орієнтири та стратегічна мета публічного управління є тією основою, навколо якої зосереджується діяльність органів державної влади» [1, с. 7], цілком природно зумовлює пошуки й осмислення наративних стратегій, трансформувального потенціалу. Примітним є те, що аналітики Національного інституту стратегічних досліджень позиціонують стратегічний наратив (макророзповідь) так, як «осьовий контентний елемент всієї інформаційної (зокрема пропагандистської) діяльності держави» [13]. Це спонукає й актуалізує звернення до

нاراتивного аналізу в координатах політології та доведення релевантності наратологічних моделей для публічно-управлінської діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні аспекти у розумінні публічності, як правило, варіюються у діапазоні її усвідомлення, по-перше, як відкритості (тобто явності назовні, на протипагу приватному – прихованому і віддаленому від стороннього погляду) і, по-друге, як колективності, масовості, що протистоїть індивідуальному. Найбільш авторитетний висновок наукової спільноти щодо трансформації державного управління у публічне управління (англ.: *governance, new public governance*) отримує свій розвиток сьогодні на тлі неозорого каталогу підходів до визначення суті публічного управління і того, що приховується за його фасадом. Серед доробку західних науковців можна вказати на обрис *Governance* як «співврядування ... в умовах включення все більшої кількості політичних акторів у процес виробки і реалізації публічної політики, що потребує інших механізмів, ніж авторитет уряду і санкції» [16, р. 4].

Про те, що вітчизняні вчені не обходять увагою феномен публічного управління, свідчать роботи В. Абрамова, В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Венгера, А. Колодія, М. Пасічника, С. Телешуна, О. Титаренко, Ю. Шарова та багатьох інших. Серед найважливіших ознак публічного



управління здебільшого артикулюють такі: вихід за межі уряду шляхом скорочення управлінських функцій державних органів і передання іншим суб'єктам суспільства і міжнародним організаціям [8]; зміна стилю управлінської діяльності (замість розпорядчих дій згори координація по горизонталі за мережевим принципом) [6, с. 16].

Стратегічний наратив цілком справедливо аналізується сучасними дослідниками як основа ідеології (з посиланням на ідеї Ж. Лакана). Проте єдине розуміння стратегічного наративу, механізмів його побудови, трансляції і рецепції сьогодні відсутнє.

Відсутні також і такі дослідження феномена публічного управління, які б ґрунтувалися на залученні доробку нараторології та запропонованих нею моделей. Між тим сучасна нараторологія – досить розлога царина плідних наукових досліджень сюжетно-розповідних дискурсів, що отримала багате концептуальне наповнення під впливом робіт її класиків (М. Бахтіна, К. Бремона, Х. Вайта, А.-Ж. Греймаса, Ж. Женета, Ю. Лотмана В. Пропа, П. Рикера, Ц. Тодорова, О. Фрейденберг, Р. Якобсона та інших), які слугують орієнтиром для численних сучасних досліджень у різних сферах наукового знання.

Публічність, публічна сфера, публічний простір, публічне управління, публічне адміністрування аналізуються здебільшого шляхом звернення до найвпливовіших тенденцій-домінант, пов'язаних з іменами Х. Арндт, Ю. Габермаса, П. Бурдьє. Не применшуючи значення цих ґрунтовних засад досліджень, зауважимо, що, беручи за взірць моделі нарративного конструювання, можна значно поглибити аналіз відкритої публічності (публічного панування) як соціального конструкта, збагативши його новим смисловим потенціалом.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є демонстрація дієвих можливостей залучення нараторологічних моделей як інструмента аналізу публічної сфери та організації досвіду публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Якщо виходити з визначення політики як комунікації заради спільного блага і відстоювати ідею рівного доступу до публічної політики, то йдеться про участь у цій комунікації всіх дорослих, здатних говорити, діяти і нести відповідальність за наслідки цих дій у певній політичній спільноті. Отже, щільна атмосфера політичного простору і публічного дискурсу потребує від кожного постійного налаштування свого мислення і позиції,

критичної раціональності у зважуванні поглядів інших, відчуття відповідальності та обов'язку, які накладає сама публічність.

Виходячи з «класичного» потрактування публіки (що сходить до смислів терміна *res publica* як громадянської спільноти) та ідеї республіки (як виборності, колегіальності і короткостроковості магістратур), маємо згадати те, що поліс (як дітище демоса і засновок державності) мав себе виправдовувати, сповіщаючи про своє «що» і «навіщо». Саме у такий спосіб започаткувалася, згідно з Аристотелем, наука про політику. Щоправда, «публічність» передбачає наявність спільноти інформованих, компетентних і здатних до самоорганізації (заради спільного інтересу) громадян; активність у взаємодії з іншими політичними акторами уможливує досягнення найвищого і найбільшого з усіх благ – суспільного.

Звертаючись до розгляду феномена публічності як такого, згадаємо Кантове прагматичне розуміння антропології, що асоціювалась з орієнтацією людини та можливостей властивого їй кінцевого розуму на світ **публічно**, відкрито дієвого людства. Участь індивіда в діях роду, що постає єдиним світом на засадах **відкритої публічності**, зумовлює те, що кожен із нас, кінцевих істот, може піднятися над собою, розвинути і сформулювати себе в просторі єдиного для всіх світу.

Початок концептуалізації сфери публічності здебільшого пов'язують із працею Ю. Габермаса «Структурна трансформація публічної сфери» і його визначенням публічної сфери спочатку як «освіченої буржуазної спільноти», а потім і «суспільства в цілому», здатного діяти як критична противага державі. Позаяк інтерпретацію відкритості (*Offenheit*) демократичного світу як публічності (*Offentlichkeit*) розуму пов'язують саме з постаттю Габермаса, то чіткіше дефінуємо його тезу: панування розуму – це публічне панування, тобто панування публічності. Отже, відповідно до його ідей, публічне панування (влада) є своєрідною єдністю теорії та загальнодемократичної практики.

Публічність, за Габермасом, спирається на потенційну необмеженість учасників і потенційну згоду між ними щодо найкращого аргумента. Актуалізація ж цієї потенційності якнайкраще забезпечується саме демократичною процедурою, політика якої є раціональною комунікацією. Залучення до демократичного процесу, як висновує Габермас, є модерною демократичною державою, здатною забезпечити, відтворюючи зі своїх раціональних ресурсів політичну мотивацію.



Демократія є можливою завдяки інклюзивності і дискурсивності комунікацій громадян. Стан демократії потребує від громадян здатності під час обговорення публічних справ рухатися від свого горизонту до чужого, визнаючи недовершеність цього руху, долаючи закритість власного світу і сприймаючи аргументи іншого. Демократія не є можливою поза жестом відкритості з боку більшості, а зрештою – відкритості політичного світу. І, на жаль, демократія не має раціональних запобіжників від саморуйнації. Отже, ми маємо усвідомити, що користуватися публічною свободою слова не можна інструментально, заради особистісного блага, на шкоду спільному благу.

Варто погодитися з думками Х. Арендт щодо того, що центральною характеристикою будь-якого суспільства є баланс між публічною і приватною сферами. Така соціальна гармонія забезпечує реалізацію власного особистісного потенціалу громадянина в обох цих царинах діяльності. Дисгармонія у співвідношенні сфери публічності і приватності призводить до порушення нормального плину людського життя. Унаслідок абсолютизації публічної сфери, яка є характерною для тоталітарних суспільств, максимально розширюються межі офіційної легітимності, зводячи нанівець усі проекти реалізації особистості у приватній сфері. Хоча Арендт наполягає на тому, що принципово невідчужуваний приватний фрагмент світу має бути позбавлений і захищений від впливу публічності, але на практиці це далеко не так. Світ набуває реальності через публічність. Адже публічність існує і на рівні традиції, комунікації, культурної інтерпретації, зрештою на рівні «публічного» оповідання своєї приватної життєвої історії. Не випадково ідеал публічного простору Х. Арендт убачала в агорі.

Серед найбільш вагомих для осмислення феномена публічного управління ідей не можна не згадати теорію поля П. Бурдьє. Його роздуми стосовно специфічної логіки «публічного» (об'єктивованого, наявного, належного, тобто офіційного) [4, с. 23] та публічної політики, презентують не лише агентів і особливості комунікації, а й задіяні ними ресурси та умови, в яких вони взаємодіють. До того ж Бурдьє експлікує дуже важливу проблему, повністю позбавляючи термін публічності від «моралізаторського», негативного контексту, акцентуючи «процес виробництва перформативного дискурсу про державу» [4, с. 249].

Є всі підстави визначити *Governance* (як і будь-яку комунікативну дію) як повідомлення, яке хтось комусь передає/сприймає, на підставі

певних правил комунікування. Це повідомлення може бути усним або письмовим, мати форму запити або настанови тощо. Так, критична рефлексія *governance* має передбачати (послугуючись класичною моделлю комунікації Р. Якобсона) не лише аналіз повідомлення як такого, але й фокусування уваги на адресаті, специфіці певного контакту, контексту і коду комунікації з усіма притаманними функціями. Із позицій цієї схеми стратегічна мета комунікації – це адекватність спілкування. Як бачимо, застосування цієї моделі дозволяє задля ліпшого розуміння зв'язати проблеми мовлення, дискурсу, нарративу з теорією комунікативних систем.

Проблема ідентифікації публічності, як і проблема особистісної ідентичності, приречена до антиномічності. Або ми вважатимемо суб'єкта публічної дії постійно ідентичним самому собі, або сприйматимемо самоідентичного суб'єкта як ілюзію. Послугуємося висновком П. Рикера щодо того, як людська самість може уникнути цієї дилеми. Справа в тому, що суб'єкт пізнає себе не без посередника, а лише через нього, через знаки культури, якими наділяють світ інші. Варто зазначити, що Рікер вводить поняття «нарративної ідентичності», під яким він розуміє таку форму ідентичності, до якої суб'єкт здатен прийти через нарративну діяльність. Наратив у філософії Рикера виступає як те, що пов'язує індивіда із самим собою, вписує його в пам'ять та проектує. Цілісність, автономність, творча сутність людини розглядається ним як нарративна ідентичність.

Акцентуючи значну роль, яку відіграє в самопізнанні інтерпретація самості, Рікер висновує, що саме ідентифікація особи з вигаданим персонажем є основним провідником цієї інтерпретації. Завдяки інакшому характеру персонажа «сам», що інтерпретується в плані «нарративу», перетворюється на певне інакше Я, на Я, що зображує себе як ту або іншу особу. Аналізуючи ці ідеї, можна зробити висновок, що згідно з концепцією нарратива (як темпорально організованої оповіді) те, що сприймається, може бути засвоєним свідомістю лише через розповідну фікцію (тобто через розповідь суб'єкта про те, що він пережив). Отже, світ є досяжним людині лише у вигляді розповідей про нього. Відповідь на запитання про те, ким є певна людина, означає відповідь на питання про те, які події відбувалися в її житті і якою була реакція на них.

Схожу позицію щодо сутності нарративу має і Дж. Принс. Наратив для нього – це презентація у часовій послідовності декількох реальних

або вигаданих подій. Наратив можна розглядати як один із домінуючих засобів організації переживання часу суб'єктом. Оповідь завжди контролюється поняттям часу (на цьому наполягав і П. Рікер, тому ця настанова є майже загальним місцем наратології). Завдяки такому впорядкуванню окремих подій у наративі відбувається осягнення шляхом позначення цілого, до якого вони належать.

Яким же чином наративна структура виявляє себе на рівні суспільного устрою і розкривається в оформленні соціальної взаємодії і конструюванні політичного простору?

Наратив найчастіше визначають як спосіб буття розповідного тексту (Ж. Женет); як текст, який щось повідомляє (Р. Барт); як породжувальний принцип будь-якого дискурсу (А.-Ж. Греймас, Ж. Курте); як особливий модус мислення (Дж. Брунер); як поняття філософії постмодерну, що фіксує процес самореалізації особи.

Розглянемо декілька «класичних» наративних моделей. Почнемо з праці В. Пропа «Морфологія казки», яка, як відомо, слугувала і слугує взірцем для цілей наративного аналізу та реконструкції універсальних моделей світу, в яких відображаються архетипні риси людського мислення. Ця модель орієнтована на те, щоб із різних текстів (зокрема казок), представивши їх як жмуток варіантів одного тексту, вирахувати той єдиний текст-код, що лежить у засновку. В. Проп, прагнучи розкрити таємницю, котрою так густо оповита чарівна казка, проаналізував структуру казки як деякої праформи, що поєднує в собі риси як логічної, так й історичної первісності. Реконструйована Пропом казка – це, за визнанням П. Рікера, «продукт аналітичної раціональності». Послугуючись його схемою, ми можемо дослідити будь-яку ситуацію публічності як самовизначення суб'єкта (саморекламу публічної особи, презентацію громадських зборів, протестні акції, виборчі кампанії тощо). Виявлення певного порядку функцій дієвих осіб, родове визначення або ідентифікація, розміщення на єдиній осі послідовності та референція інтриги – це операції, що перетворюють будь-який висхідний об'єкт на науковий.

Не менш корисною для осмислення політологами є й модель К. Бремона, яку він позиціонує у «Логіці оповіді». Побудована на засадах пропівської моделі, модель Бремона вирізняється тим, що за основну наративну одиницю тут обрана «елементарна послідовність». Послідовність, що реалізується суб'єктами дії – це ті рубрики, в які групується множина певних дій. Наприклад, послі-

довність, позначена словом «зустріч», утворена такими членами, як «наближення», «зупинка», «звернення», «привітання», «залицання» тощо. Послідовності накладаються одна на одну за принципом контрпункта. К. Бремон уважає (і тут відчутний вплив ідей К. Леві-Строса), що кожний сюжетний вузол не детермінує жорстко (як у Пропа) наступний вузол, а визначає лише альтернативу, з якої оповідач реалізує за власним вибором один з елементів, керуючись схемою «або – або». Отже, для того, аби можна було щось розповісти, потрібно і достатньо, щоб певна дія пройшла через три фази: ситуація, що відкриває можливість, актуалізація можливості (або її відсутність) та завершення дії, коли актуалізована можливість досягає (або не досягає) мети.

А.-Ж. Греймас створює ще більш довшену шестиактантну модель, де суб'єкт і об'єкт, пов'язані модальністю бажати, адресант і адресат – модальністю знати, а помічник і супротивник – модальністю могли. Визнана класичною, актантна модель Греймаса дозволила описати якщо не всі, то значну частину розповідних текстів, в основі яких лежить синтаксичне відношення суб'єкт – об'єкт. Ця модель презентує нам той логічний мінімум, який необхідний задля того, щоб виникла дія, а тому і сюжетний ряд. І цей мінімум стосується не лише до літератури, але й до поведінки людей у публічній сфері.

Сучасна наратологія робить вагомий висновок про те, що наратив дає розуміння того, як суб'єкти вибудовують комунікацію (Й. Брокмейер, Р. Харре). До того ж оповідування може вмещати найрізноманітніші форми участі, віддзеркалюючи владну структуру і структуру соціальних взаємин. Будь-який дискурс функціонує згідно з принципами і процесами, які найбільш зримо виявляються у вигаданій оповіді. Ця теза цілком узгоджується з останніми настановами наративної психології, яка твердить, що нам простіше сприймати власне життя за законами сюжету.

Будь-яка спільнота має певний достатньо стабільний набір наскрізних текстів, що спадкуються від покоління до покоління. Здатність окремої людини бути носієм культури, агентом соціалізації й актором публічного життя є невіддільною від знання цих ключових оповідань із персонажами, сюжетами і доволі інваріантною схемою послідовності розгортання. Перебуваючи під впливом цих наративних схем і організовуючи свою «ідентичність як життєву історію» (Д. Макадамс) через інтеріоризований наратив («особистісний міф», що переглядається все життя), суб'єкт при-

міряє на себе наявні ролі або створює нові історії, покликані систематизувати його життєвий досвід. Адже особливість ситуації публічності полягає в тому, що індивід поділяє її з іншими. Ми оцінюємо нашу зовнішність і власні вчинки (згадаймо ідеї М.М. Бахтіна), з позиції того, яке враження ми справили на інших; ми дивимося на себе очима інших. Звідси виникає закономірний висновок про те, що світ є Інші. Ці Інші також сприймають і оцінюють нас, запобігаючи до сталих (вкорієних у національній традиції і всотаних із дитинства) нарративів, підсвідомо відшуковуючи схожість із певними персонажами і характерами.

Наприклад, можна вказати на влучні порівняння відомих діячів російського політикуму з літературними персонажами (Ксенії Собчак із Маленькою розбійницею з андерсонівської казки «Снігова королева»), які належать Дмитру Бикову. Показовим є і його констатація того, що без серйозного вивчення літературних схем жоден політик не буде користуватися успіхом (інтерв'ю «Радио свобода», 12.01.2018).

Маючи «владу домагатися визнання влади» (П. Бурдье), політичні діячі (з численними поглядами і множинними перспективами інтересів) постійно створюють публічні нарративи, нав'язуючи як домінуючі певні засоби інтерпретації дійсності. Як наслідок, великі групи людей і ціла нація можуть заплутатись у павутинні омани і не відчуті «актуального змісту політичного життя – радості і задоволення від перебування в товаристві тих, хто нам рівний, від колективних дій і появи перед людьми, від нашої участі в житті світу через слово і діло...» [3, с. 275].

Феномен публіки передбачає аналіз комунікативної ситуації в аспекті формулювання питання «хто?». Чи може категорія нарративу стати тим «важелем», здійвівши який, виводяться на поверхню, експлікуються фундаментальні засновки публічного врядування? Гадаємо, що є всі підстави дати позитивну відповідь на це питання.

**Висновки.** Розуміння публічного управління як «співрядування» дозволяє уникнути старої управлінської парадигми, заснованої на ієрархічному контролі держави, й експлікувати владу публічності як специфічний простір раціональ-

ної взаємодії-комунікації, що конструюється на засадах створення мереж соціальної солідарності. Проте поняттєве коло «публічного управління» по-справжньому проявиться, коли ми, окрім його ієрархічно-іманентного аспекту, візьмемо до уваги ще його унаочнення в розповіді, яка завжди може бути подана тільки у певній перспективі. Так, критичне і компетентне осмислення суті публічно-управлінської діяльності потребує, окрім іншого, знання основ наратології і володіння нарративним аналізом.

Підсумовуючи, слід указати на евристичну цінність апробації концептуально-термінологічного апарата наратології для аналізу підвалів публічного управління. Його значущість ґрунтується на тому, що оповідувальна фіксація будь-яких ситуацій (під впливом і за допомогою нарративів) стає головною конституентною людського буття, зануреного у модус «публічності», у взаємодії «приватне – публічне» і «Людина – Світ». Особливої уваги, на нашу думку, заслуговує концепція нарративної ідентичності, що має практичний характер, адже вона є умовою впорядкування індивідуального досвіду політичних акторів та рефлексії над дійсністю з усіма її історичними коливаннями та змінами.

Дослідження нарративу (як породжувального принципу будь-якого дискурсу) та аналіз наратологічних моделей є цінними, аби компетентно ідентифікувати політичних авторів, актантів публічного управління, дослідити певні комунікативні фрагменти, зумовлені досить сталою системою функціонально-рольових взаємин, вибудувати ланцюг послідовних управлінських дій (у сенсі *public policy*), спрямованих на стратегічний результат, відкоригувати навички публічного обговорення, типізувавши багатовекторні очікування різних людських угруповань тощо.

Подальші напрями наукових досліджень означеної проблеми мають полягати в конкретизації можливостей залучення наратологічних моделей до аналізу реалій українського соціуму, теоретичної обробки (раціоналізації) нової парадигми публічної політики (*public policy analysis*), що дасть можливість максимізувати її громадську корисність (*public good*).

### Список літератури:

1. Абрамов В.І. Філософія публічного управління та значення цінності Української держави. *Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 трав. 2017 р.): у 5 ч. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2017. Ч.3: Ціннісні орієнтири євроінтеграційних процесів. 124 с. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/7/files/a9fefa4d-07f3-4ef1-9078-8da9cbfd97e4.pdf>

2. Арендт Х. Джерела тоталітаризму. Київ: Дух і Літера. 2002
3. Арендт Х. Істина і політика. *Між минулим і майбутнім*. Київ: Дух і Літера. 2002
4. Бурдьє П. Соціологія соціального простору / Пер. с франц.; отв. ред. перевода Н.А. Шматко. Москва: Институт экспериментальной социологии; СПб.: Алтейя, 2007. 288 с. (Серия «Gallicinium»). URL: [http://socioline.ru/files/5/39/sociologiya\\_socialnogo\\_prostranstva.pdf](http://socioline.ru/files/5/39/sociologiya_socialnogo_prostranstva.pdf)
5. Габермас Ю. Філософський дискурс Модерну. Київ: Четверта хвиля, 2001. 424 с.
6. Гусев В.О., С.В.Загороднюк С.В.. Мережа як чинник інституціоналізації публічного управління та адміністрування. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку*. Матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 трав. 2016 р.) / за заг. ред. А.П. Савкова, М.М. Білінської, С.В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2016, С. 15–19.
7. Женетт Ж. Повествовательный дискурс. Фигуры: в т. 2. М. Изд-во им. Сабашниковых, 1998. С. 60–280.
8. Колодій А.Ф. Публічне врядування і публічне адміністрування: в кн.: Енциклопедія державного управління. Т.8
9. Публічна політика та управління: наук.розробка / авт.кол.: С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, С.В. Ситник, С.І. Вировий. Київ: НАДУ, 2010. 36 с.
10. Рикёр П. Время и рассказ. Т.1. Интрига историографический рассказ. Москва: Университетская книга, 1998. 313 с.
11. Рикёр П. Время и рассказ. Т.2. Конфигурация в вымышленном рассказе. Москва: Университетская книга, 2000, 224с.
12. Роудс Р. Новый метод управления: управление без правительства. – Публичная политика: от теории к практике. Санкт-Петербург: Алтейя, 2008.
13. «Стратегічний нарратив»: до проблеми реалізації сутнісної складової стратегічних комунікацій в Україні. (Аналітична записка.) URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2377/>
14. Шмид В. Нарратология. Москва: Языки славянской культуры, 2008. 304 с.
15. Habermas J. *New Perspectives on the Public Sphere*. Oxford, 1997.
16. *Governance, Globalization and Public Policy*. Edited by Kennett P. Northampton, MA, USA. 2008.
17. Prince G. *Narratology. The Form and Functioning of Narrative*. Berline, 1982

## НАРРАТОЛОГИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ КАК ИНСТРУМЕНТ ИССЛЕДОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В статье исследуются возможности применения моделей нарратологии к анализу публичного управления как соуправления. В работе прослеживается траектория концептуализации публичности и публично-управленческой деятельности как коммуникативного действия, структурирующего по определенным законам нарратива. Обосновывается эвристическая ценность рецепции методов анализа и терминологического аппарата классиков нарратологии в современных политологических исследованиях.*

**Ключевые слова:** публичность, публичное управление, публичная политика, нарратив, нарратология, нарратологическая модель, нарративная идентичность.

## NARRATOLOGICAL MODELS AS A NEW PUBLIC GOVERNANCE RESEARCH TOOL

*The article examines the possibility of usage of narratological models when analysing new public governance as a co-ordination. The article traces the conceptualization of publicity and public-governing activity as a communicative action which is structured according to the certain laws of the narrative. Also, it substantiates the heuristic value of the reception of analysis' methods and the terminology apparatus of the narratology classics in the modern political researches.*

**Key words:** publicity, new public governance, public policy, narrative, narratology, narratological model, narrative equivalence.



**Крук С.І.**

Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті проведено аналіз методологічних основ і передумов використання інституційного підходу до ефективного державного управління у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виділяти такі елементи науково-методологічного забезпечення системи державного управління в цій сфері, як визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень, упровадження результатів в управлінську інституційну діяльність тощо.*

**Ключові слова:** державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, органи державної влади.

**Постановка проблеми.** Останні десятиліття діяли механізми державного управління у сфері національної безпеки України, які було розроблено й адаптовано до мирного часу в умовах відсутності потенційної військової агресії з боку сусідніх держав на суверенну територію нашої країни. Більшість наукових розробок у цій сфері проводилися в умовах стабільної і прогнозованої військово-політичної обстановки на всій території України, що змінилася під дією факторів у березні 2014 року. Це свідчить про актуальність методологічного дослідження інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості забезпечення національної безпеки розглядаються різними галузями науки. Слід зазначити, що ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з іншого – зовнішньої безпеки. Окремі аспекти державного регулювання здійснення безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, В. Бакуменко, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторац, А. Помаза-Пономаренко, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1–3].

**Постановка завдання.** Необхідно провести комплексне методологічне дослідження засад і передумов дієвої реалізації інституційних механізмів державного управління у сфері націо-

нальної безпеки України. Це й становить мету дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У продовження висловленої гіпотези щодо особливостей побудови інституційних механізмів державного управління у сфері національної безпеки України можемо зазначити, що певний методологічний інтерес представляє не тільки структура й інтеграційність цих механізмів забезпечення національної безпеки, а й сутнісна характеристика передумов дієвої реалізації.

У багатьох дослідників є власний погляд на структуру таких механізмів і передумови. Так, одні вчені [1], структуруючи ці механізми та передумови за онтологічної ознакою, виділяють функціонально-діяльнісний, нормативно-правовий, ціннісно-світоглядний та інституційно-організаційний компоненти взаємодії елементів системи державного управління забезпеченням національної безпеки. Інші підкреслюють єдність теоретико-політичного, організаційного та технологічного складників системи державного управління в цій сфері. Крім того, науковці [1] пропонують такі парадигми її вивчення, як інституційна, системна, структурно-функціональна, діяльнісна, ситуаційна, конфліктологічна, ризикологічна, які утворюють відповідний комплексний підхід, необхідний для характеристики елементів вищевказаної системи. Третя група авторів [3; 4] вважає, що інституційні механізми державного управління забезпеченням національної безпеки утворюють систему державного управління, за умови

виваженого функціонування недержавного сектора (політичних партій і суспільно-політичних рухів, організацій, які взаємодіють із державною владою), а також державних інституцій, які мають право застосовувати владні технології, механізм електоральних процесів як спосіб утворення влади, механізм поділу влади як спосіб створення владного балансу в системі стримувань і противаг, механізм легітимації влади тощо.

Підкреслимо, що є думка, за якої структура механізму державного управління – це: а) сукупність елементів, дій і процедур із вироблення рішення, його реалізації, аналізу та контролю над результатами і наслідками прийняття рішення; б) державні органи як ланка державного механізму, які беруть участь у здійсненні певних функцій держави; в) державні установи і підприємства, що виконують загальносоціальні функції у сфері економіки, охорони здоров'я, освіти, культури, науки; г) державні службовці, зайняті професійною службовою діяльністю щодо забезпечення виконання повноважень державних органів; д) організаційні і фінансові ресурси, необхідні для діяльності державного апарату [2]. Крім того, пропонують таку структуру механізмів державного управління:

- теоретико-методологічний блок елементів;
- комунікативний блок елементів;
- інституційний блок елементів;
- нормативно-правовий блок елементів;
- організаційно-функціональний блок елементів.

Зважаючи на запропоноване вище визначення, можемо аргументувати власну будову інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Їх утворюють декілька блок-елементів, зокрема науково-методологічний, правовий, інформаційно-комунікативний, організаційний, технологічний (рис. 1).

Науково-методологічний блок – це ніщо інше як наукова, методична, теоретична, а також політико-організаційна основа формування та розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Головним тут є розуміння того, що сучасне суспільство досягло такого рівня свого розвитку, що стає здатним передбачати ризики і виклики, що загрожують трансформацією в соціальні катастрофи, а також вирішувати різноманітні конфлікти. Наявність науково-методологічного блоку є необхідною умовою виключення або зведення до мінімуму загрози стихійності в організації і розвитку системи забезпечення національної безпеки, недопущення гіпертрофії суб'єктивного складника в цьому процесі.

Слід визнати, що в теорії та практиці науки державного управління натепер усе більше уваги приділяється публічним аспектам нацбезпеки (див. Розділ «Про демократичний цивільний контроль» Закону України «Про національну безпеку України» [5]). Крім того, у продовження думок О. Євсюкова [3] зауважимо, що за розумного підходу до вирішення будь-якої проблеми необхідна опрацьована, науково обгрунтована понятійна база. Ця вимога стосується не тільки наукових розробок, а й нормативно-правової документації, яка має містити виважені теоретично обгрунтовані визначення основних термінів і понять. Тільки в такому разі можуть бути досягнуті взаєморозуміння й єдиний підхід до забезпечення нацбезпеки.

Формування і функціонування інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є відповіддю суб'єкта безпеки (групи, організації, держави та ін.) на соціальні виклики і загрози об'єкта, стан якого не задовольняє його. Однак розгортання діяльності, спрямованої на зміну становища об'єкта, передусім визначенню бажаної моделі майбутнього, шляхів руху до нього. Завданням інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки є досягнення конкретних цілей забезпечення такої безпеки.

Зважаючи на загальні положення науки «Державне управління», можемо стверджувати, що форми і методи державного управління будуть більш досконаліми, якщо будуть засновані на глибокому і систематичному вивченні фактичної ситуації, розумінні глибинних причин і тенденцій її зміни і прогнозування розвитку об'єкта (національної безпеки). Таке прогнозування – це форма гіпотетичного відображення політики забезпечення нацбезпеки майбутнього, що розкриває сукупний вплив тих факторів, які впливають на розвиток об'єкта (нацбезпеку). Тобто прогнозування – це різновид гіпотетичної і проектної методики відображення майбутнього. Реалізація такої функції вимагає врахування як наукових рекомендацій, так і накопиченого практичного досвіду забезпечення системи безпеки. На відміну від інших видів передбачення, прогнозування в державному управлінні не тільки розкриває характер причинності в розвитку подій, а й фіксує послідовність дій органів публічного урядування, а також вміщує пошук порогових значень об'єкта державного управління, напрями трансформації зовнішнього середовища і пошук найбільш загальних показників діяльності контрагентів держави.

Прогнозування передбачає визначення об'єктивних факторів (наприклад, оцінювання показників



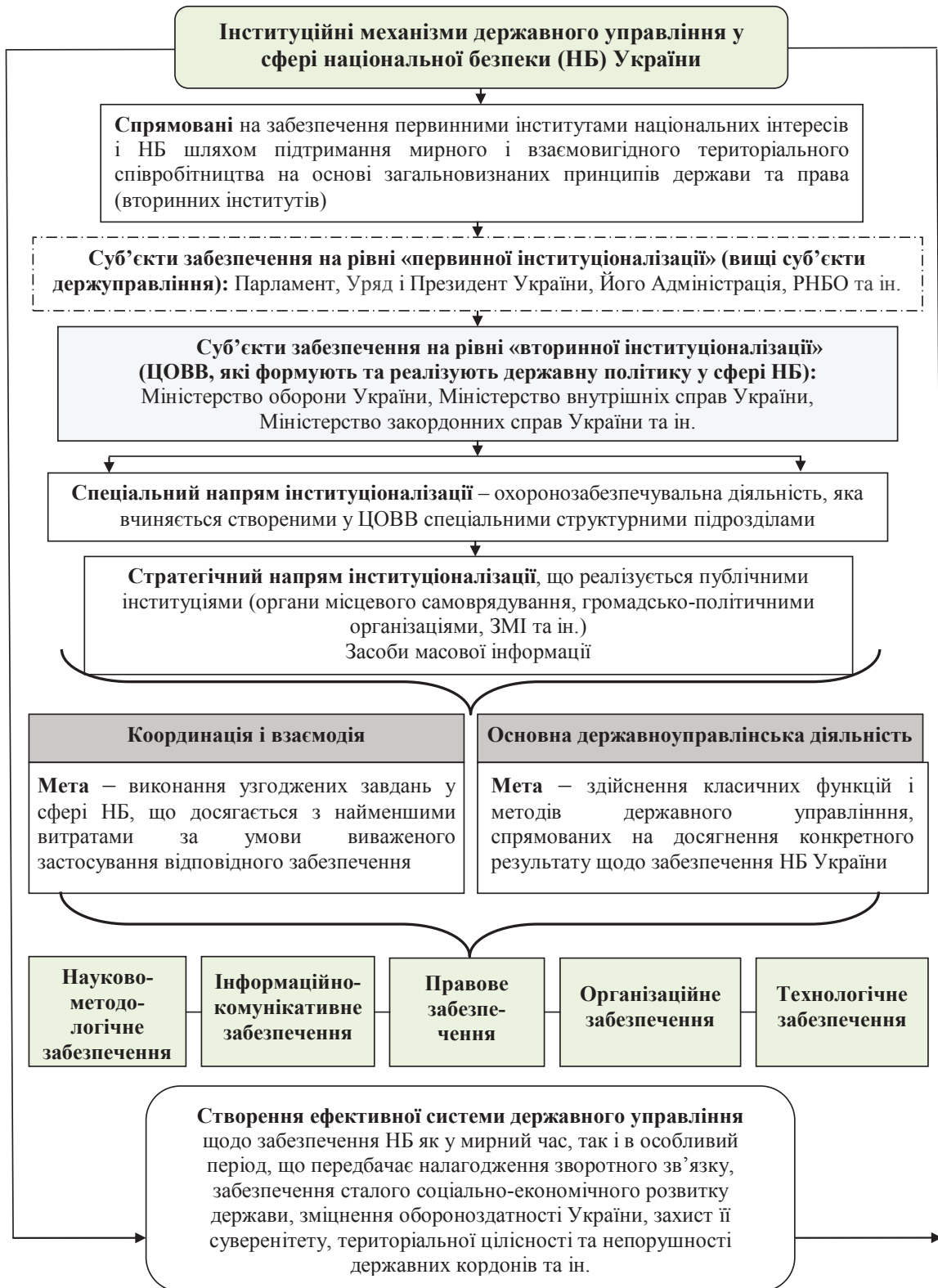


Рис. 1. Інституційні механізми державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України

Джерело: авторська розробка

рівня й якості життя населення, безробіття, освіченості і здоров'я нації, соціально-економічного розвитку територій тощо), а також урахування суб'єктивних. Щоб з'єднати їх на практиці, потрібно

враховувати територіальні аспекти проблеми, спонукаючи аналітиків уточнювати наслідки політики державного втручання (невтручання) у сферу національної безпеки для конкретних верств населення,

які проживають у конкретній місцевості. Через це прогнозування практично завжди має міжгалузевий і міждисциплінарний характер, даючи можливість комплексно визначати взаємозв'язок об'єкта державного управління з широким комплексом умов і факторів, що забезпечують його безпеку, розвиток і зміни.

Цілі і характер інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки визначають масштаби прогнозів. За цією ознакою розрізняють такі прогнози: макроекономічні, регіональні, здійснювані на рівні окремої організації (установи), щодо виробництва окремого виду послуг тощо. Крім того, прогнози диференціюють на довго-, середньо- і короткострокові, а також оперативні; кожен із них сприяє формуванню відповідного типу інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки.

На відміну від прогнозування, планування забезпечення нацбезпеки є різновидом гіпотетичного передбачення, що відображає конкретні параметри активності й зобов'язання суб'єктів, які діють у певних умовах, і часові межі для досягнення формалізованих цілей інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки. Це проектно-конструкторська діяльність, мета якої – окреслити цільову перспективу, що не передбачає майбутні рішення, зважаючи на вплив прийнятих сьогодні рішень на ситуацію в майбутньому.

Державноуправлінські технології, пов'язані з цією формою передбачення, безпосередньо пов'язані з виробленням конкретних параметрів організаційної структури державних установ і поведінки окремих осіб (кадрів), а також визначенням необхідних ресурсів, форм контролю, співвіднесених із просторово-часовими показниками для забезпечення нацбезпеки. Такий спосіб формування політики забезпечення національної безпеки розрахований на повне усунення ефекту невизначеності ситуації, що має місце під час прогнозування. Поряд із постановкою цілей і завдань, яким приділяється увага, планування органічно пов'язане з механізмами рециклізації, тобто зі змінами первинних параметрів процесу досягнення мети на основі інформації, що надходить залежно від її реалізації. Зміст технологій і процедур планування конкретизують залежно від його характеру (стратегічного або тактичного). Так, стратегічному плануванню властива орієнтація на довгострокові способи дій, унікальні і більш невизначені завдання, облік безлічі чинників і суперечливих критеріїв оцінки, передбачення наслідків тощо. Тому в масштабах держави

більш ефективним виявляється середньострокове і короткострокове планування заходів і дій щодо забезпечення нацбезпеки.

Таким чином, науково-методологічна розробка питань щодо ролі інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки, значенні як організаційного інструменту забезпечення реалізації управлінської мети із забезпечення нацбезпеки, умови і способи ефективного застосування його потенціалу в управлінській практиці стає складником комплексного механізму. Мають рацію дослідники [3], коли пропонують розглядати інституційний механізм управління не тільки в практичній, а й у теоретичній площині, розуміючи його як певну логічну конструкцію, виведену за допомогою розумового процесу на основі теоретичного осмислення й аналізу основних положень і понять теорії управління. При цьому інституційний механізм управління проявляє себе як самостійна теоретична категорія, через що в дослідженні цього поняття слід спрямувати зусилля на виявлення його сутності і змісту, на встановлення його елементів і інтеграційних властивостей.

**Висновки.** Отже, підвищенню рівня ефективності функціонування і розвитку інституційних механізмів державного управління забезпеченням національної безпеки сприятиме науково-методологічне забезпечення (див. рис. 1), яке міститиме:

- формування системи цільових фундаментальних і прикладних досліджень і її державної підтримки в інтересах організації наукового забезпечення досягнення стратегічних національних пріоритетів;
- створення мережі національних дослідницьких університетів і центрів, що забезпечують у межах коопераційних зв'язків підготовку фахівців для роботи у сфері забезпечення нацбезпеки;
- визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень, які сприятимуть ефективному вирішенню проблем у сфері забезпечення нацбезпеки;
- упровадження результатів наукових досліджень у сфері забезпечення нацбезпеки в практиці соціального і політичного управління;
- залучення науковців до розробки національних і регіональних програм розв'язання пріоритетних соціальних проблем;
- реалізацію програм, орієнтованих на підготовку кадрів для потреб регіонального розвитку, органів і сил забезпечення нацбезпеки в соціальній, економічній, екологічній та ін. сферах;
- створення державної системи наукової підтримки прийнятих рішень у сфері забезпечення нацбезпеки.

**Список літератури:**

1. Домбровська С.М., Полторак С.Т. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. №1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
2. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, 2010. 820 с.
3. Євсюков О.П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
4. Лисак П.П. Характеристика механізмів державного управління безпекою українсько-російського кордону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 19. С. 162–166.
5. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>.

**ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье проведен анализ методологических основ и предпосылок использования институционального подхода к эффективному государственному управлению в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять такие элементы научно-методологического обеспечения системы государственного управления в этой сфере, как определение приоритетных направлений научных исследований, внедрение их результатов в управленческую институциональную деятельность и т. п.*

**Ключевые слова:** государственное управление, система, институциональная деятельность, национальная безопасность, органы государственной власти.

**METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

*The article analyzes the methodological foundations and prerequisites of using the institutional approach to effective public administration in the sphere of national security. It was determined to allocate among them the following elements of scientific and methodological support of the system of public administration in this sphere: identification of priority directions of scientific research, introduction of their results into managerial institutional activity, etc.*

**Key words:** public administration, system, institutional activity, national security, public authorities.

*Кустова С.М.*

Національна академія державного управління при Президентові України

## АДАПТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто узагальнений досвід правових засад та практичні можливості використання в Україні досвіду державного регулювання фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу. Зауважено на джерелах фінансування політичних партій. Проаналізовано положення законопроектів щодо змін у системі державного регулювання фінансування політичних партій в Україні та запропоновано шляхи її вдосконалення.*

**Ключові слова:** фінансування політичних партій, державне регулювання, державне управління, фінансова звітність, поняття державного фінансування партій.

**Постановка проблеми.** Політичні партії є одним із ключових елементів сучасної демократії. Ефективна діяльність не можлива без належного фінансового забезпечення.

Для України дослідження правового регулювання фінансування політичних партій має особливу актуальність у контексті ще досить малого досвіду функціонування норми у Законі України «Про політичні партії в Україні» [35], яка набула чинності 1 липня 2016 року [34], що запровадила державне фінансування політичних партій.

Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні має особливе значення для розвитку демократії та підвищення ефективності функціонування влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У другій половині 20-го століття питання державного фінансування статутної діяльності політичних партій розглядалося науковцями переважно у контексті проблем соціально-політичного розмежування, структурування суспільства та його демократизації (праці С. Бартоліні [1], П. Мейра [13], І. Баджа [3], Х. Кемана [3], М. Левера [11], Н. Шофілда [12], В. Ханта [11], О. Нідермайера [16], К. Джанди [9], Р. Хермела [9], К. Еденса [9], П. Гоффа [9], Р. Делтона [4–6], С. Фленегена [6], А. Вера [22], Л. Хелмса [8]). В Україні останнім часом тема фінансування політичних партій стала об'єктом досліджень таких дослідників: Л. Гонюкової [24], О. Коцюруби [28], С. Обушного [31], М. Примуша [32], Р. Мартинюка [29], А. Рома-

нюка [41], Ю. Шведа [41] та О. Шумельда [41] як у контексті більш загальних питань та проблем структурування суспільств, так і у зв'язку з питаннями підзвітності влади, ефективності функціонування та справедливого механізму державного регулювання.

**Постановка завдання.** Метою статті є висвітлення окремих особливостей зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в історичному контексті та можливостей його адаптації в Україні. Виходячи з поставленої мети, основними завданнями у статті є завдання проаналізувати принципи та форми державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії в історичному контексті та запропонувати шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання щодо фінансування політичних партій в Україні. Тому об'єктом нашого дослідження є досвід окремих країн із розвинутою демократією, зокрема регламентовані нормами права суспільні відносини, які складаються у сфері конституційно-правового регулювання фінансування політичних партій та можливості застосування в Україні. Предметом дослідження є особливості досвіду державного регулювання фінансування політичних партій та можливості його адаптації в Україні, що є ще не вирішеною частиною загальної проблеми вдосконалення механізму державного регулювання фінансування політичних партій.

Виклад основних результатів дослідження. Наслідки державного фінансування політич-

них партій досліджуються із середини минулого століття. Висновки дослідників щодо цього не є однозначними. Наприклад, К. Стром [20] висунув теорію, згідно з якою державне фінансування збільшує незалежність партійних лідерів від активістів, тоді як Дж. Шлезінджер [19] вважає, що воно сприяє бюрократизації партій. Натомість проведене К.-Х. Нассмакером [15] дослідження механізму державних субсидій партіям в Австрії, Італії, Швеції та Німеччині свідчить про те, що обидва висновки мають право на існування.

Згідно із застосуванням В.В. Джуган визначенням, «фінансування політичних парій – це здійснювана в порядку та в межах, установлених чинним законодавством, діяльність політичних партій, органів державної влади, фізичних та юридичних осіб, яка спрямована на забезпечення політичних партій фінансовими та іншими ресурсами, які піддаються фінансовій оцінці і які необхідні політичним партіям для реалізації своїх цілей та завдань» [25].

Державне фінансування сприяє ідеологізації новостворених партій, крім того, партії легко до нього звикають і вже не можуть без нього обходитися. Але, на нашу думку, основні переваги бюджетної підтримки політичних партій – це стимулювання розвитку політичної конкуренції, підвищення інтенсивності та якості політичної боротьби (за рахунок взяття участі у ній менш заможних, але більш ідейних партій), робить фінансово незалежними ті партії, які вже сьогодні мають високий рівень підтримки з боку громадян.

Принципи, на яких має ґрунтуватися фінансування, стали об'єктом наукового дослідження з початку цього століття. Так, основні принципи здійснення регулювання державного фінансування політичних партій представлено у монографії Л. Янга «Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах» [42]. Автором досліджено сильні та слабкі сторони різних підходів до регламентування фінансового забезпечення виборчих кампаній та розглянуто теоретичні питання, які є основами такого фінансування. У науковій праці за редакцією Р. Вільямса «Партійне фінансування та політична корупція» [23] здійснюється поглиблене дослідження партійного фінансування та проблем політичної корупції. Автор зауважує, що «джерела, масштаби, форми, розподіл партійного фінансування мають глибокі політичні наслідки» [23, с. 5]. Отже, цей процес

має бути регламентованим, базуватися на чітких принципах.

Основні принципи державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії, зокрема в країнах Європи, сьогодні є об'єктом дослідження й вітчизняних експертів. Експертом Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України С. Янішевським [43] із цією метою проаналізовано документи Венеціанської Комісії, ПАРС, Комітету Міністрів Ради Європи [26; 38–40]. В. Джуган здійснено порівняльний аналіз конституційно-правових засад фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС [25].

Аналіз указаних джерел дозволяє встановити, що державне регулювання фінансування політичних партій базується на таких принципах, як рівноправність, багатоманітність джерел фінансування, пропорційність, розумність та обґрунтованість балансу між державним і приватним фінансуванням, справедливість розподілу державного фіксування між партіями, обмеження приватного фінансування за характером і розміром, прозорість фінансування, та підзвітність. Вони означають те, що публічне фінансування має бути призначене для кожної партії, представленої в парламенті.

Публічне фінансування може бути поширене як на політичні органи, які представляють важливу частину електорату, так і на ті, що висувують кандидатів на виборах, що гарантує рівність можливостей для різних політичних сил. Державне фінансування має визначатися пропорційно до політичної підтримки, яку партія отримала. В основі має бути також об'єктивність, зокрема фінансування базується на розрахунках з урахуванням таких об'єктивних критеріїв, як кількість поданих голосів або здобутих місць у парламенті, а також надавати новим партіям можливість з'являтися на політичній арені, конкуруючи на чесних умовах із партіями, які мають давні міцні позиції. Надмірна залежність від державного фінансування може призвести до послаблення зв'язків між партіями та електоратом. Політична партія на європейському рівні має публікувати щороку свої доходи, витрати і декларацію щодо своїх активів і пасивів, декларувати свої джерела фінансування шляхом надання списку, що визначає дарувальників і отримані від кожного дарувальника, що перевищує 500 євро.

Щодо форм фінансування, то виокремлюють державне та приватне. Державне відбувається



як фінансування статутної діяльності та як фінансування витрат на виборчі кампанії політичних партій. Бюджетне фінансування поділяють на пряме (субсидювання) та непряме (вигоди на законодавчій підставі), зокрема шляхом покриття поштових витрат та оренди приміщень для зустрічей, підтримки партійних засобів масової інформації, молодіжних організацій та дослідницьких інститутів, а також надаючи податкові пільги [7]. Державне фінансування отримують як парламентські партії, так і можуть отримувати партії, які не потрапили до парламенту. Загалом, державна підтримка політичних партій у країнах Європи коливається від більш ніж 20% до 85% від загального бюджету партій [2].

В українському суспільстві дискусії щодо фінансування політичних партій із державного бюджету та напрями витрат цих коштів політичними партіями часто мають негативний зміст та незначну підтримку. У 2015 році лише 15% громадян підтримували фінансування партій із бюджету, тому 15,7% у 2016 році та 9,9% у 2017 році вважали фінансування з бюджету держави прийнятним. Так, мало громадян підтримують фінансування державою політичних партій, оскільки так мало громадян їм довіряють, адже до і після 2013 цим інституціям довіряли не більше п'ятої частини опитуваних [30].

Державне фінансування політичних партій здійснюється в більшості країн Європейського Союзу, зокрема у 130 країнах світу. Адаптація зарубіжного досвіду державного регулювання фінансування діяльності політичних партій в Україні дозволить удосконалити систему та вирішити актуальні суспільні та державно-управлінські проблеми.

Щодо основних недоліків, то, на нашу думку, на це звернули увагу ще у другій половині минулого століття, адже є певні проблеми щодо джерел фінансування партій, особливо щодо державного фінансування, з якими пов'язані політична конкуренція, прозорість діяльності та підзвітність партій, залежність політичної та державної влади, корупція. Д. Цацос, М. Боте, А. Блекман у праці «Фінансування політичних партій: порівняльно-правове дослідження» [21], проаналізувавши законодавство ФРН, Швеції, Франції, Великобританії, Італії та інших країн, виявили потребу розвитку державних інструментів регулювання фінансування політичних партій та показали необхідність удосконалення законодавства, зауваживши, що недосконалий

механізм контролю за фінансуванням політичних партій, зокрема за державним фінансуванням, є причиною проблем державного управління. Крім того, П. Копецькі встановив, що серед недоліків бюджетного фінансування є те, що багато партій у країнах південної Європи практично повністю залежать від держави, а в інших країнах державне фінансування є «символічним» порівняно з приватними та корпоративними пожертвуваннями [10, с. 262].

В Україні суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування щодо державного фінансування політичних партій регулюються Конституцією України [27], законами України «Про політичні партії в Україні» [35], «Про вибори народних депутатів України» [33]. Визначено форми та обсяг державного фінансування політичних партій, порядок виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, підстави припинення державного фінансування тощо. Але відтоді є низка окремих питань щодо практичної реалізації положень Закону України «Про політичні партії в Україні» [35] в частині порядку розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, обсягів фінансування політичних партій, строку використання політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності. Тому з 2016 року (часу запровадження норми про фінансування) у законодавчому органі час від часу законотворці реєструють проекти законів щодо удосконалення державного регулювання фінансування політичних партій та навіть скасування такого.

Звернімо увагу, що узагальнений досвід державного фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу свідчить про необхідність чіткої регламентації на законодавчому рівні порядку здійснення державної фінансової підтримки партій [38–40]. Урахування досвіду фінансування політичних партій у країнах Європейського Союзу в Україні дозволить удосконалити порядок державного фінансування політичних партій, запровадити чіткий механізм розподілу між політичними партіями коштів на фінансування статутної діяльності, прозорість такого фінансування та належний фінансовий контроль. Вирішенню цих проблем покликані допомогти зареєстровані на цей час у Верховній Раді України законопроекти №5446 від 24.11.2016 [37] та №6026 від 03.02.2017 [36] про внесення змін до законів України щодо цільо-



вого використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій.

**Висновки.** Питання доцільності та необхідності фінансування політичних партій за рахунок коштів державного бюджету гостро дискутується не лише в Україні, а й у багатьох країнах Європейського Союзу, де воно успішно діє впродовж досить тривалого періоду. Узагальнення досвіду державного фінансування політичних партій у країнах розвинутої демократії, зокрема в окремих країнах Європи, на найвищому рівні європейських офіційних інституцій свідчить про те, що загалом, окрім Італії, цей досвід є успішним. Водночас ефективність та дієвість системи фінансування політичних партій не залежить від наявності в ній спеціального закону щодо фінансування, оскільки, як свідчить досвід країн

Європи, ці суспільні відносини можуть бути врегульовані як окремими законодавчими актами, так і у вигляді системи положень у різних законах, зокрема конституціях, законах про партії, виборчому законодавстві, законах про боротьбу з корупцією тощо. Державне фінансування політичних партій є одним із дієвих інструментів у боротьбі з політичною корупцією та забезпеченні партій необхідними ресурсами для статутної діяльності та розвитку. Досвід країн розвинутої демократії має бути врахований в Україні з метою вирішення вже наявних проблем та уникнення їх у майбутньому, що посилить партійну конкуренцію, внутрішньопартійну демократію, забезпечить належну реалізацію функції політичних партій як сполучної ланки між громадянським суспільством та державою.

#### Список літератури:

1. Bartolini St. Identity, competition, and electoral availability. The stabilization of European electorates 1885–1985. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 383 p.
2. Biezen I. van. Campaign and party finance. URL: <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/Chapter%205%20Van%20Biezen%20Campaign%20and%20party%20finance.pdf> (дата звернення: 05.01.2019).
3. Budge I., Keman H. Parties and democracy. Coalition formation and government functioning in twenty states. Oxford, 1990.
4. Dalton R. J. Political parties and political representation. Party supporters and party elites in nine nations. Comparative political studies. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1985. Vol. 18. N. 3.
5. Dalton R. J. Citizen politics: public opinion and political parties in advanced western democracies. Chatham, 1996.
6. Dalton R. J., Flanagan S. C, Beck P. A. (eds.). Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment? Princeton, 1984.
7. Financing of political parties: Recommendation 1516 (2001): [adopted by Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 22 May 2001]. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16907&lang=en> (дата звернення: 06.01.2019).
8. Helms I. Parteien und fraktionen. Ein internationaler vergleich. Opladen, 1999.
9. Janda K., Harmel R, Edens C., Goff P. Changes in party identity: evidence from party manifestos. *Party politics*. London, Thousand Oaks, New Dehli, 1995. Vol. 1. N 2.
10. Kopecký P. Political parties and the state in post-communist Europe: The nature of symbiosis. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*. 2006. № 22. P. 251–273. P. 262.
11. Laver M., Hunt W. B. Policy and party competition. New York, 1992.
12. Laver M., Schofield N. Multiparty government. The politics of coalition in Europe. Oxford, New York, 1990.
13. Mair P. Party System Change. Approaches and Interpretations. Oxford: Clarendon Press, 1997. 260 p.
14. Naßmacher, Karl-Heinz. Parteien im Abstieg. Wiederbegründung und Niedergang der Bauern- und Bürgerparteien in Niedersachsen Opladen (Westdeutscher Verlag) 1989.
15. Naßmacher, Karl-Heinz. The Funding of Party Competition Baden-Baden (Nomos Verlag), 2009.
16. Niedermayer O. Zur systematischen analyse der entwicklung von parteiensystemen // wahlen und politische einstellungen in westlichen demokratien / O. W. Gabriel, J. W. Falter, (hrsg.). Frankfurt am Main U. A., 1996.
17. Niedermayer O. Parteien auf der europäischen ebene // Parteiendemokratie in deutschland / O. W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss (hrsg.). Opladen, 1997.
18. Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding. Official Journal. 2003. L. 297. P. 1–10.

19. Schlesinger Joseph A. On the Theory of Party Organization. *The Journal of Politics* 1984 46:2, 369–400 p.
20. Strom K. A. Behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*. Oxford, 1990. Vol. 34. N 2.
21. Tsatsos D., Bleckmann A., Bothe M. Die Finanzierung politischer Parteien: ein rechtsvergleichender Überblick. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*. 1965. № 25. P. 524–550.
22. Ware A. *Political parties and party systems*. Oxford, New York, 1996.
23. Williams R. Aspects of Party Finance and Political Corruption. In *Party Finance and Political Corruption*. 2000. London: Macmillan, 214 p.
24. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія. Київ, 2009. 392 с.
25. Джуган В.В. Конституційно-правові засади фінансування політичних партій в Україні та країнах ЄС: порівняльний аналіз. Дис. на здоб. наук. ступ. канд. юр. н. (доктора філософії) за спец. 12.00.06 «Конституційне право; муніципальне право». Рукопис. Ужгородський національний університет. Ужгород, 2017. С. 82.
26. Керівні принципи та доповідь щодо фінансування політичних партій» (Венеціанська Комісія (09-10).03.2001 (CDL-INF(2001)008)).
27. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2019).
28. Коцюруба О. Публічне фінансування політичних партій: перспектива для України на досвіді Польщі. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2013. № 57. С. 179–188.
29. Мартинюк Р. Партійна система України та регіональні чинники в її розвитку. Політологічні та соціологічні студії. Збірник наукових праць. П50 Т.ІХ. Чернівці, 2010. С. 180–192.
30. «Моніторинг'2018: основні тенденції змін громадської думки». Соціологічне опитування Інституту соціології НАН України та Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (дата звернення: 06.01.2018).
31. Обушний С.М. Фінансове забезпечення діяльності політичних партій в Україні: дис. ... канд. економ. наук : 08.00.08. Київ, 2007. 186 с.
32. Примуш М.В. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій: монографія. Донецьк, 2001. 338 с.
33. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 25 березня 2004р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1665-15/ed20060318/page> (дата звернення: 05.01.2019).
34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції: Закон України від 2015 р. № 731-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 49–50, ст. 449). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-19#n60> (дата звернення: 05.01.2019).
35. Про політичні партії в Україні: Закон України від 2001 р. № 2365-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 23, ст.118). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (Дата звернення: 05.01.2019).
36. Проект Закону про внесення змін до законів України щодо цільового використання державного фінансування статутної діяльності політичних партій №6026 від 03.02.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61055](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61055) (дата звернення: 05.01.2019).
37. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо удосконалення порядку державного фінансування політичних партій №5446 від 24.11.2016. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60574](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60574) (дата звернення: 05.01.2019).
38. Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи від 22 травня 2001 р., № 1516. Фінансування політичних партій. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=DCB18A> (дата звернення: 05.01.2019).
39. Рекомендація ПАРЕ «Фінансування політичних партій» від 22.05.2001 № 1516(2001).
40. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 08.04.2003 Rec 2003(4) «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній».
41. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельда О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. Львів, 2003. 132 с.
42. Янг Л. Регуляція політичного фінансування у ліберально-демократичних суспільствах: монографія. Київ, 2002. 96 с.
43. Янішевський С.О. Державне фінансування статутної діяльності політичних партій: досвід ЄС і напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2900/> (Дата звернення: 05.01.2019).

## **АДАПТАЦИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены правовые основы и практические возможности использования в Украине опыта государств-членов Европейского Союза в сфере государственного регулирования финансирования деятельности политических партий. Акцентируется внимание на источниках финансирования политических партий. Проанализированы положения законопроектов об изменениях в системе государственного регулирования финансирования политических партий в Украине и предложены пути ее совершенствования.*

**Ключевые слова:** *финансирование политических партий, государственное регулирование, государственное управление, финансовая отчетность, понятие государственного финансирования партий.*

## **ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF STATE REGULATION OF FINANCING OF POLITICAL PARTIES IN UKRAINE**

*The article considers the legal bases and practical possibilities of using in Ukraine the experience of the member states of the European Union in the sphere of state regulation of financing of the activities of political parties. Attention is emphasized on sources of financing of political parties. The article analyzes the provisions of the bills on changes in the system of state regulation of financing of political parties in Ukraine and proposes ways to improve it.*

**Key words:** *financing of political parties, state regulation, state administration, financial reporting, concept of state financing of parties.*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351/354

**Бондар Г.Л.**

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

**Варварова-Мозолєвська Н.В.**

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

### РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ (2018–2019 РР.)

*Формування ефективної судової системи в сучасній Україні має виключно вагомe значення для забезпечення всіх основних напрямів державної діяльності. У цих процесах особливе значення має створення оптимальних правових та організаційно-управлінських засад судоустрою, що сьогодні перебуває в процесі становлення і розвитку в принципово нових економічних та політичних умовах. Основними завданнями судової реформи є становлення цілісної, незалежної, самостійної судової системи, створення незалежного та справедливого суду, діяльність якого відповідатиме європейській системі цінностей, забезпечуватиме високу якість правосуддя, ефективний розгляд усіх правових справ, що мають юридично важливі наслідки. Діяльність таких судів має бути спрямована на захист прав людини, гарантованих Конституцією. Однією з цілей судової реформи є відновлення довіри до судової влади. У цьому процесі важливим складником є проведення оптимізації судової системи. Оцінки міжнародних експертів, які передували судовій реформі, показали, що успішність її провадження не є можливою без оптимізації кількості судів та суддів, про що визначено у стратегії реформування судоустрою 2015–2020.*

**Ключові слова:** конституційна судова реформа, судова система, оптимізація, правосуддя, права людини та громадянина.

**Постановка проблеми.** Конституційна судова реформа, схвалена парламентом 2 червня 2016 р., є другою після конституційної політичної реформи 2004 р. За цей час уведено адвокатську монополію у вищих судах, розпочато формування нового Верховного Суду, створено Вищу раду правосуддя та Громадську раду доброчесності, Громадську раду міжнародних експертів, прийнято закон про Конституційний Суд України та про Вищий Антикорупційний суд, розроблено нові процесуальні кодекси в процесі реалізації оптимізації кількості судів та суддів. Незважаючи на те, що судова реформа ще не завершилася, сьогодні майже всі її новації викликають чимало запитань у громадськості, експертів, суддів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Авторами статті були досліджені такі законодавчі та нормативно-правові акти, які стосуються напрямів розвитку національної системи правосуддя, проблем та перспектив здійснення судової реформи, як Конституція України; Закон

України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року; Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року; Закон «Про Вищу Раду Правосуддя» № 1798-VIII; Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» № 1403-VIII; Закон «Про виконавче провадження» № 1404-VIII; Закон «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII; Закон України від 3.10.2017 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»; Указ Президента України від 29 грудня 2017 року № 449/2017 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; Указ Президента України від 29 грудня 2017 року № 451/2017 «Про реорганізацію місцевих судів»; Рішення Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року №54/0/15-17



«Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення)»; Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018 «Про введення воєнного стану в Україні». Також було проаналізовано офіційні заяви та звіти очільників судових інституцій.

**Постановка завдання. Мета статті** – проаналізувати особливості та визначити перспективи реформування судової системи в сучасній Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналізуючи прийняті законодавчі акти, що регулюють реформування системи судової влади в державі, зокрема Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року [1] та Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 року [2], варто зазначити, що головне завдання реформи в процесі виконання – викорінення в судовій системі корупції і призначення нових суддів, які будуть здійснювати правосуддя. Незважаючи на це в судовій владі залишається багато старих проблем і нові закони спричинили ще й виникнення нових проблем.

Особливої уваги заслуговує аналіз науково-теоретичної бази законодавчих актів, що є фундаментом реформи. Так, поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову закріплює ст. 6 Конституції України [3]. У Законі України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2.06.2016 року [2] відбулося ототожнення поняття «судова влада» та «правосуддя», хоча правосуддя це лише одна з функцій судової влади, яку здійснюють особливі суб'єкти судової влади – суди. Але судова влада здійснює ще й такі інші функції, як дозвільна, судовий контроль та інші.

Було змінено VIII розділ Конституції, який фактично регулює повноваження і структуру системи судової влади. Він отримав назву «Правосуддя», до того ж у цьому розділі з'явилися суб'єкти судової влади, які не здійснюють функції правосуддя і за своєю правовою природою також не можуть її здійснювати. Це стосується Конституційного Суду, Вищої ради правосуддя, прокуратури, органів суддівського самоврядування, адвокатури. Це стверджується п. 1 ст. 124 Конституції України, який закріплює, що лише суди здійснюють правосуддя [3].

При цьому функції правосуддя не здійснює і Конституційний суд, а лише функцію судового конституційного контролю. Більше того, законодавець у Законі України «Про внесення змін до

Конституції України (щодо правосуддя)» [2] не визначив у системі судоустрою України місце Конституційного Суду.

Такі суб'єкти з VIII розділу Конституції «Правосуддя» [3] – органи суддівського самоврядування, функцію правосуддя не здійснюють. Це стосується й адвокатури та прокуратури, які не є суб'єктами судової влади.

За новими змінами прокуратура втрачає одну з основних своїх функцій – нагляд за дотриманням законності, а залишається лише підтримання державного (публічного) обвинувачення і процесуальне керівництво в досудовому розслідуванні. Що стосується захисту, то з 1 січня 2020 року представляти інтереси громадян у суді зможуть тільки кваліфіковані (мають відповідне свідоцтво) адвокати. Прості юристи, помічники, родичі та інші вже не зможуть його здійснювати. Однак цей принцип буде впроваджуватися поступово. Із 1 січня 2017 роки тільки адвокати або прокурори можуть представляти інтереси громадян у Верховному Суді України та касаційних судах, із 1 січня 2018 року – в апеляційних судах, із 1 січня 2019 року – в судах першої інстанції, а з 1 січня 2020 року тільки адвокати мають право представляти органи державної влади та місцевого самоврядування в судах.

На окрему увагу заслуговує новий п. 6 ст. 124 Конституції, за яким Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду [3], при цьому конституційна норма терміна «може» містити не має, Україна не визнає або визнає юрисдикцію цього міжнародного судового органу. У цьому контексті неоднозначним є п. 3 ст. 124 Конституції – юрисдикція судів поширюється на будь-яке кримінальне обвинувачення та будь-який юридичний спір.

Одночасно зі змінами до Конституції в червні 2016 року було прийнято нову редакцію Закону «Про судоустрій і статус суддів», що є щільно пов'язаним із розділом «Правосуддя» в Конституції України. Так, у п. 1 ст. 1 Закону [1] вказано, що судова влада в Україні здійснюється неупередженими та незалежними судами, утвореними законом.

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» частково позбавляє суддів недоторканості, якщо їх затримано під час учинення тяжкого злочину, та було збільшено кількість підстав притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, крім того, суддів більше не призначатимуть на випробувальний 5 річний строк, а одразу безстроково після відкритого конкурсу. На це давно

звертали свою увагу низка європейських інституцій, зауважуючи, що під час випробувального терміну судді можуть бути залежні від різних органів влади. Призначати суддів безстроково буде не Верховна Рада, а Президент за поданням Вищої Ради правосуддя.

У грудні 2016 року було прийнято Закон «Про Вищу Раду Правосуддя» № 1798-VIII [4], що запровадив новий статус ВРП, як єдиного органу з розгляду всіх питань, пов'язаних із призначенням, звільненням суддів та застосуванням до всіх суддів дисциплінарної відповідальності.

Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» № 1403-VIII [5] та новою редакцією Закону «Про виконавче провадження» № 1404-VIII [6] вперше в історії України запроваджено інститут приватних виконавців.

13 липня 2017 року було прийнято Закон «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII [7], яким було відновлено зв'язок Конституційного Суду з іншими судами в Україні, оскільки новим інститутом «конституційної скарги» встановлено право переглядати рішення, що набрали чинності, якщо вони ґрунтуються на застосуванні законів, які суперечать Конституції України.

Законопроект «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» № 6232 у березні 2017 року було подано Президентом до Парламенту як невідкладний. Через три місяці після цього, 21 червня 2017 року, Верховна Рада прийняла законопроект № 6232 у першому читанні, а розгляд більш ніж двох тисяч поправок було завершено ще за три місяці, тому 3 жовтня 2017 року законопроект № 6232 було прийнято в другому читанні [8]. Ще ніколи три процесуальних кодекси не приймалися одночасно. Згідно з текстом законопроекту № 6232, Закон набирає чинності з дня початку роботи Верховного Суду, визначеного рішенням його пленуму (набрання чинності, відбулось 15.12.2017).

Закон України від 3.10.2017 2147-VIII пропонує багато абсолютно нових змін для країн пострадянського простору [8]:

1) з'являються електронні докази («інформація в електронній (цифровій) формі, яка містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти

(сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних й інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатись на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (зокрема у мережі Інтернет). Тобто інформація із сайтів Інтернету тепер може бути доказом у суді;

2) обов'язково стає не лише аудіо-, а й відео фіксація судового процесу, за клопотанням сторони суд забезпечує відеотрансляцію процесу. Таким чином, клієнт тепер зможе, не виходячи з дому, спостерігати за тим, як захищають його інтереси в суді за кілька сотень, а то й тисяч кілометрів від нього. Проте є сумніви стосовно технічної можливості виконання такого транслявання найближчим часом;

3) електронний суд. Так, запроваджується надсилання електронних повісток за допомогою e-mail або СМС-повідомлень. З'являється можливість подавати процесуальні документи до суду та ознайомитися з матеріалами справи через Інтернет. Під час відкриття справи суддя в ухвалі зазначає веб-адресу сторінки на офіційному веб-порталі судової влади України в мережі Інтернет, за якою учасники справи можуть отримати інформацію зі справи, що розглядається;

4) запроваджується судова медіація як окремий закритий процес досягнення згоди між сторонами за участю судді, коли суддя окремо та закрито спілкується з обома сторонами та шукає можливість досягнення між ними згоди;

5) визнається правопорушенням «зловживання процесуальними правами». За подання одночасно кількох позовів чи безпідставне оголошення висновку судді санкцією може стати не лише відмова у прийнятті позову чи задоволення клопотання, а й прямиий штраф для безпосередньо тієї особи, яка вчинила відповідну дію.

Глава 4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] присвячена «Вищим спеціалізованим судам» та передбачає існування двох вищих спеціалізованих судів України: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду.

Наразі судова реформа вже почала кардинально переформувати карту судів в Україні. Окрім ліквідації вищих спеціалізованих судів (Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України та Вищого спеціалізованого суду України), зміни мають стосуватися судів першої інстанції, зокрема замість районних,



міжрайонних, міських судів створюються місцеві окружні суди, що об'єднують під своєю юрисдикцією декілька районів з одним, центральним судом. У Конституції України закріплено положення про те, що суди утворюються, реорганізуються і ліквідуються законом, проект якого вносить до Верховної Ради Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя. Тимчасово (до 31 грудня 2017 р.) дію цього положення ч. 2 ст. 125 Конституції було відтерміновано «Перехідними положеннями» Конституції [3]. Відповідно до них, зазначені повноваження здійснював Президент на підставі та в порядку, визначених законом. 29 грудня 2017 року Глава держави видав низку указів, якими було ліквідовано та реорганізовано місцеві суди й утворено замість них окружні суди. У Києві ліквідовано 10 районних і створено 5 окружних судів.

У Миколаївській області (відповідно до Указу Президента від 29.12.2017 року № 449/2017 [9]) має бути ліквідовано 6 місцевих загальних судів та утворено 2 окружні суди: Перший окружний суд міста Миколаєва та Другий окружний суд міста Миколаєва. Так, відповідно Указу Президента від 29.12.2017 року № 451/2017 [10], в Миколаївській області реорганізовано шляхом злиття 18 місцевих загальних судів та створено 6 окружних. Таким чином, після завершення вищезазначених процедур у місті Миколаєві та Миколаївській області має налічуватись 8 окружних судів та Миколаївський окружний господарський суд, Миколаївський окружний суд та Миколаївський Апеляційний суд, який уже пройшов процедуру ліквідації та утворення нового апеляційного суду в апеляційному окрузі. Однією з причин «укрупнення» є «оптимізація» Державна судова адміністрація визначила необхідність економії бюджету, хоча метою судової реформи має бути забезпечення ефективного доступу до правосуддя громадян ціною збільшення бюджетних витрат, а не економії державних коштів.

Водночас дійсною причиною «оптимізації» судів стала нестача суддів (вакансії вимірюються тисячами). На нашу думку, це стало наслідком не достатньо зваженої державної політики щодо суддів, строк призначення на посаду судді яких закінчився протягом 2014–2017 рр., а також їм відмовляли у призначенні на посади безстроково. Так, у судах Миколаївської області протягом 2014 року без повноважень перебувало 16 суддів, у 2015 році зі 145 суддів без повноважень уже було 29, у 2016 – 22. Досить важка ситуація була у 2017 році, оскільки суддів, які не здій-

снювали правосуддя, нараховувалось від 19 до 36 протягом року. Станом на 01.01.2018 року, зі 117 суддів без повноважень перебувало 19 осіб. Загалом, в області зі 151 штатної одиниці суддів було заповнено 117, тобто в області налічувалось 34 вакантні посади. Станом на 01.01.2019 року, в Миколаївській області налічується 42 вакантні посади суддів місцевих загальних судів, що складає майже 30 відсотків від усього суддівського корпусу.

Стосовно даних по Україні, то ситуація виглядає так: станом на 1 січня 2018 року затверджена штатна чисельність суддів місцевих і апеляційних судів складала 7 235 посад. Фактична чисельність суддів – 5515, без урахування чисельності суддів у судах, розташованих у зоні проведення антитерористичної операції і на тимчасово окупованій території АР Крим. Кількість вакантних посад складала 1 720 (24%) від штатної чисельності. Штатна чисельність співробітників апаратів апеляційних та місцевих судів станом на 1.01.2018 року складала 28 852 посади, з яких фактично зайняті були 25 232. Кількість вакантних посад – 3 620 (12,5%) від штатної чисельності [11].

Крім того, у 2017 році (відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів») введена в дію нова процедура направлення суддів у відрядження як тимчасового переведення в інший суд того самого рівня та тієї ж спеціалізації. Підстави для відрядження судді встановлюються Державною судовою адміністрацією України відповідно до порядку, затвердженого рішенням Вищої Ради правосуддя [12]. Державна судова адміністрація надіслала повідомлення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про наявність підстав для відрядження 319 суддів. Із них указами Президента України вже були переведені в інші суди 70 суддів. Завдяки цьому було відновлено належне судочинство у 37 судах України. У Миколаївській області також завдяки відрядженню суддів у двох судах області було відновлено правосуддя. Крім того, 4 судді області було відряджено до інших судів України для здійснення правосуддя, у двох із них уже закінчився термін відрядження й вони повернулись до судів за основним місцем роботи.

Окрему увагу варто приділити питанню «укрупнення» – «оптимізації» місцевих судів на практиці і встановити особливості та проблеми доступності правосуддя для громадян. Адже судова влада функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і

забезпечує право кожного громадянина на вільний доступ до правосуддя та на справедливий суд.

Судді залишаються на своїх колишніх робочих місцях, але формально вже будуть належати до нової юридичної особи – центрального (окружного) суду. На нашу думку, однією з неофіційних причин проведення такої оптимізації в суддівському співтоваристві можна вважати проблеми з нестачею суддів. Для того, щоб справи «не гуляли» і завжди можна було сформувати склад суду, загальні суди першої інстанції вирішили укрупнити. Тобто з 3–4 судів створюється одна юридична особа, але попередні приміщення та робочі місця суддів залишатимуться тими ж. Тобто ті суди, де зараз 3–4 судді, об'єднують в один, де буде мінімум 10–12 суддів. Це дасть можливість судам нормально здійснювати судочинство, а не перенаправляти справи в апеляційні суди для зміни підсудності.

Складність для громадян буде в тому, щоб дістатися до суду зі свого населеного пункту, якщо справа розподілиться судді з іншого населеного пункту за десятки кілометрів. Так, однією з ключових проблем, що виникла під час формування карти окружних судів є проблемою транспортного сполучення та географічного розташування судів. Укрупнення серед інших нововведень призведе до обмеження допуску пересічних громадян до правосуддя і додасть проблем і суддям, і населенню, роблячи правосуддя дорожчим і все менш доступним для людей. Дотримання розумних строків розгляду справ також перебуває під сумнівом. Адже під час передачі не розглянутих справ із ліквідованих судів до новоутворених справи підлягатимуть новому авторозподілу.

Формуючи карту окружних судів України, Державна судова адміністрація намагалася дотримуватися принципу мінімізації відстані між судом та усіма населеними пунктами на відповідній території. Але ця проблема не є повністю вирішеною. Наразі кількість місцевих загальних судів – 663, а після укрупнення буде близько 270 окружних судів. Наприклад, у Миколаївській області з 24 судів залишиться 8 (кількість зменшиться на 70%), у Донецькій з 55 – 19 (65%), у Львівській із 29 – 11 (62%); подібної суттєвої реорганізації зазнають загальні суди й інших областей. У Києві замість 10-ти районних судів має з'явитися 5 окружних. Очільник ДСАУ заспокоїв, що чисельність працівників апарату в цих судах не скоротиться, а от кількість вакансій на посади суддів зменшиться десь на 100 [13].

На нашу думку, варто приділити увагу ще низці важливих проблем щодо того, як визначити

те, який із 3–4 судів, що об'єднуються, зробити центральним? Необхідно враховувати час, який потрібен для того, аби дістатися центрального суду з усіх населених пунктів, які підпадають під його юрисдикцію. Тобто у розрахунок бралася мінімізація відстані між судом і всіма населеними пунктами на відповідній території. Якщо в певному населеному пункті виявиться велика кількість мешканців із більшою чисельністю справ, ніж у центральній точці, то у такому разі пріоритет може бути віддано цьому населеному пунктові. Ключовими чинниками, які враховували розробники нової карти, є щільність населення, розмір суду, навантаження у справах і матеріалах, географічне розташування, інфраструктура, транспорт. Бралася до уваги і статистика (кількість справ, що надійшли, та розглянутих), ефективність судових послуг (тривалість судочинства), географічні дані тощо. Цікаво, що в Україні кількість мешканців, яка припадає на 1 суд – 67 тисяч. Проте такого показника, як оптимальна кількість жителів для обслуговування одним судом, не існує. Тому питання розглядали у взаємозв'язку між розміром суду (тобто кількістю суддів у конкретному суді) та кількістю населення, яке ним обслуговується.

Окремо слід розглянути і проблему того, яким чином у старих приміщеннях буде обладнано нові місця для роботи приїжджих суддів (місце для ознайомлення та роботи зі справою, нарадча кімната тощо), як можна буде оперативно проводити збори суддів у разі необхідності. Судді ще не знають, як працюватиме електронний суд. Адже для того, щоб запрацювали окружні суди, необхідно запровадити нові підходи в роботі електронного судочинства та відповісти на питання про те, як взагалі працюватиме Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, якщо є населені пункти, де відбуваються перебої в електропостачанні.

На XV з'їзді суддів Голова Державної судової адміністрації З. Холоднюк повідомив, що весь процес реорганізації місцевих загальних судів в окружні планують завершити протягом 2018 року, кінцевий термін – у 2019-му [14]. Після підписання указів, як пояснив Голова ДСАУ, нові суди не будуть створені одразу, а старі – ліквідовані, всі посади працівників апаратів судів будуть збережені і їх переведуть у новоутворені окружні суди. Аналогічна ситуація відбуватиметься із суддями (перехідні положення Закону «Про судоустрій», які передбачають переведення суддів у процесі реорганізації чи ліквідації). При цьому скорочення

суддів, якщо й буде, то не більше ніж 100 посад. Однак у ситуації, коли наразі в судах вакантні понад 1000 посад суддів, у результаті укрупнення жоден із суддів не залишиться без посади, як пояснив З. Холоднюк. У процесі укрупнення скорочення не уникнуть такі адміністративні посади, як голова суду та його заступник, керівник апарату і його заступник [15].

Досі не має затвердженої типової структури окружних судів та доведеної граничної чисельності працівників апаратів судів та суддів в областях, про що було обіцяно ще у квітні 2018 року. Після реєстрації окружних судів працівники всіх реорганізованих судів (відповідно до Кодексу Законів про працю України) були попереджені про зміну істотних умов праці та можливе майбутнє звільнення. Протягом цих 60 календарних днів (термін попередження працівників відповідно до КЗпПУ) ДСАУ разом із ВРП мали розробити, затвердити та довести до територіальних управлінь ДСА України і місцевих судів типові структури та граничну чисельність працівників апаратів судів і суддівського корпусу в областях. На жаль, досі не відомі ані кількість суддів в окружних судах, ані те, як буде виглядати штатна структура в новостворених судах. Проведено інвентаризацію майна місцевих судів, але немає чіткої програми про те, яким чином передавати це майно та кому. У тестовому режимі запрацювала Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, яка має здійснювати розподіл судових справ та матеріалів.

Збільшився розмір суддівської винагороди: у 2017 році вона складала 25 363 гривень та збільшилась (порівняно з 2016 роком) на 3 029 гривень (13,6%). Водночас середня заробітна плата працівників апаратів судів у 2017 році складала 12 044 гривень, що на 3 819 гривень (46,4%) більше, ніж було у 2016 році. У 2018 році суддівська винагорода ще була збільшена декілька разів. Останнє збільшення відбулося з 04.12.2018 року відповідно до рішення Конституційного Суду України 11/р – 2018 щодо визнання неконституційними деяких норм Закону України «Про судоустрій та статус суддів» 2010 року в редакції Закону «Про право на справедливий суд 2015 року» в частині обмеження суддівської винагороди 10 мінімальними заробітними платами. Також це рішення та рекомендації, надані Державною судовою адміністрацією стосовно деяких тез цього рішення, зобов'язали, окрім посадового окладу, суддям без повноважень виплачувати ще й доплату за вислугу років

(відповідно до норм законів, право на доплату за вислугу років мали лише судді, які здійснювали судочинство). Таким чином, суддівська винагорода збільшилась у середньому на 15–20%.

Державна судова адміністрація вживає заходів щодо покращення соціального забезпечення суддів відповідно до законодавства та вимог представників іноземних експертних груп, які займаються дослідженням судової реформи. Також реконструюються та облаштовуються згідно з вимогами нормативних документів робочі місця суддів та зали судових засідань. Установлюються скляні кабінки для тримання підсудних під час судових засідань. Реконструюються та купуються приміщення для новостворених окружних судів. Так, у грудні 2017 року було придбано будівлю для Ленінського районного суду м. Миколаєва, на базі якого буде створено (вже зареєстровано) Другий окружний суд міста Миколаєва. У грудні 2018 року придбано приміщення для Миколаївського районного суду Миколаївської області, на базі якого буде утворено Миколаївський окружний суд. Також розпочато реконструкцію та перебудову придбаного приміщення для Центрального районного суду міста Миколаєва, на базі якого буде створено Перший окружний суд міста Миколаєва.

Станом на 1.12.2018 року в місті Миколаєві та Миколаївській області зареєстровано вісім новостворених окружних судів. Створено та затверджено комісії з реорганізації місцевих загальних судів та голів цих комісій. Свою роботу вони ще не розпочали з причин, про які зазначалось вище. На жаль, точної дати коли новоутворені суди запрацюють немає. Проте за своїми наслідками оптимізація, на нашу думку, надзвичайно важлива та складна реформа, адже вона проводиться на всій території України та стосується судів, які розглядають найбільшу кількість справ.

Треба зауважити, що підписаний Президентом у листопаді 2018 р. указ про введення воєнного стану [16] на території 10 областей, до яких потрапила Миколаївська, призупинив дію указів та виконання будь-яких заходів, спрямованих на виконання і реалізацію указів Президента про реорганізацію та ліквідацію судів.

**Висновки.** Таким чином, нормативно-правове забезпечення реалізації судової реформи має здійснюватися шляхом розробки та прийняття в установленому порядку відповідних законів та нормативно-правових актів. Основою проведення судової реформи є Закон України «Про судоустрій та статус суддів», який надає визначення основним



термінам, що будуть застосовуватись у практиці діяльності судів; закріплює основні принципи і правила здійснення правосуддя, визначає коло суб'єктів судочинства, права та обов'язки; законодавчо закріплює статус учасників.

Головне завдання судової системи – надання якісних судових послуг. Поліпшення якості та ефективності здійснення судочинства є спільною метою і суддів і представників суміжних правничих професій та науковців. Судова влада є частиною державної влади, тому ефективність її діяльності та якість організації – невід'ємний складник якості та ефективності функціонування держави

загалом. Новації судової реформи спрямовані на деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, створення чесного, прозорого, доступного і справедливого для всіх громадян суду. Наразі ми маємо історичний шанс для проведення глибокої та виваженої судової реформи і побудови якісно нової судової влади України. У цьому процесі поєднання зусиль, знань і професійного досвіду має стати запорукою успіху та все ж залишається відкритим питання про те, чи стане ця судова реформа дійсним перетворенням існуючої системи в якісну функціональну, яка відповідає міжнародним стандартам судової влади.

#### Список літератури:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України: від 2 черв. 2016 р. № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 3.01.2019).
4. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII. URL: [http://kodeksy.com.ua/pro\\_organ\\_ta\\_osib\\_yaki\\_zdiysnyuyut\\_primusove\\_vikonannya\\_sudovih\\_rishen.htm](http://kodeksy.com.ua/pro_organ_ta_osib_yaki_zdiysnyuyut_primusove_vikonannya_sudovih_rishen.htm). (дата звернення: 3.01.2019).
6. Про виконавче провадження Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
7. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3.10.2017 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>. (дата звернення: 3.01.2019).
9. Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів : Указ Президента України від 29 грудня 2017 року № 449/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4492017-23382>. (дата звернення: 3.01.2019).
10. Про реорганізацію місцевих судів: Указ Президента України від 29 грудня 2017 року № 451/2017. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4512017-23386/>. (дата звернення: 3.01.2019).
11. Виступ Голови ДСА України на XV з'їзді суддів України. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/444706/>. (дата звернення: 3.01.2019).
12. Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення): Рішення Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року №54/0/15-17. URL: [http://www.vru.gov.ua/legislative\\_acts/27](http://www.vru.gov.ua/legislative_acts/27). (дата звернення: 3.01.2019).
13. Кривецький О. Укрупнення судів: проблеми і перспективи. Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3340:ukrupnennya-sudiv-problemi-i-perspektivi&catid=8&Itemid=350/](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3340:ukrupnennya-sudiv-problemi-i-perspektivi&catid=8&Itemid=350/). (дата звернення: 3.01.2019).
14. Оптимізація судових процесів і скорочення «штатки»: все, що розказав судьям глава ГСА 7 березня 2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/115822-optimizatsiya-sudov-i-sokraschenie-shtatki-vse-hto-rasskazal-sudyam-glava-gsa-7-berезня-2018>. (дата звернення: 3.01.2019).
15. Оптимізація системи судоустрою України: проблема та перспектива або як відбуватиметься в Україні укрупнення судів 18 жовтня 2017: Прес-центр державної судової адміністрації. URL: <https://su.arbitr.gov.ua/dsa/pres-centr/news/387073/>. (дата звернення: 3.01.2019).
16. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018>. (дата звернення: 3.01.2019).

### РЕФОРМИРОВАНИЕ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ (2018–2019 ГГ.)

*Формирование эффективной судебной системы в современной Украине имеет исключительно большое значение для обеспечения всех основных направлений государственной деятельности. В этих процессах особое значение имеет создание оптимальных правовых и организационно-управленческих основ судоустройства, которое сегодня находится в процессе становления и развития в принципиально новых экономических и политических условиях. Основными задачами судебной реформы являются становление целостной, независимой, самостоятельной судебной системы, создание независимого и справедливого суда, деятельность которого будет соответствовать европейской системе ценностей, обеспечивать высокое качество правосудия, эффективное рассмотрение всех правовых дел, имеющих юридически важные последствия. Деятельность таких судов должна быть направлена на защиту прав человека, гарантированных Конституцией. Одной из целей судебной реформы является восстановление доверия к судебной власти. В этом процессе важной составляющей является проведение оптимизации судебной системы. Оценки международных экспертов относительно судебной реформы показали, что успешность ее проведения невозможна без оптимизации количества судов и судей, о чем указано в стратегии реформирования судоустройства 2015–2020.*

**Ключевые слова:** конституционная судебная реформа, судебная система, оптимизация, правосудие, права человека и гражданина.

### THE REFORMING OF THE JUDICIAL SYSTEM IN UKRAINE (2018–2019)

*The development of an effective judicial system in modern Ukraine is very important for ensuring all major areas of state activity. In these processes, the creation of optimal legal and organizational and managerial foundations of the judicial system, which is in the process of becoming and developing in fundamentally new economic and political conditions, is of particular importance. The main goals of the judicial reform are the establishment of a complete, independent judicial system, the creation of an independent and fair court, whose activities will be consistent with the European system of values, ensure high quality of justice, effective consideration of all legal cases with legally important consequences.*

*The activities of such courts should be aimed at protecting the human rights guaranteed by the Constitution. One of the goals of judicial reform is to restore confidence in the judiciary. In this process, an important component is the optimization of the judicial system. The assessments of international experts regarding judicial reform showed that the success of its implementation is impossible without optimizing the number of courts and judges, as indicated in the 2015–2020 judiciary reforming strategy.*

**Key words:** constitutional judicial reform, judicial system, optimization, justice, human and civil rights.

Дяченко С.А.

Національна академія державного управління при Президентові України

## ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто теоретичні основи та практичні аспекти впровадження партисипативного бюджету на місцевому рівні. Висвітлено історію виникнення партисипативного бюджету та основні етапи його поширення в країнах світу. Доведено, що партисипативний бюджет є формою прямої демократії та націлений на встановлення зворотних зв'язків між владою і суспільством. Визначено можливі загрози бюджетного забезпечення місцевого розвитку на основі партисипативного формування бюджету за умов слабкості громадянського суспільства. Надано пропозиції щодо вдосконалення бюджетного законодавства України в частині планування та впровадження партисипативних бюджетів.*

**Ключові слова:** державне управління, партисипативний бюджет, місцеві фінанси, децентралізація державного управління, інститут місцевого самоврядування, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Важливим складником будь-якого демократичного суспільства є залучення громадян до процесу прийняття рішень, тобто принцип участі, де люди прямо висловлюють свою волю щодо формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, центральною ланкою яких є місцеві бюджети. Це стає можливим завдяки введенню такого інструменту, як партисипативний бюджет (або бюджет участі). Його впровадження сприяє забезпеченню максимального рівня суспільних благ і послуг для громадян, збільшує активність населення у суспільному та громадському житті, поліпшує рівень комунікації між людьми та між громадою і владою. Партисипативний бюджет надає жителям міста можливість зробити свій внесок у розгляд та прийняття фінансових рішень щодо пріоритетних питань. У контексті децентралізації державного управління питання підвищення публічності та ефективності управління місцевими фінансами набуває особливого значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань партисипативного бюджету (як важливого складника розвитку демократичного громадянського суспільства) присвятили свої праці А. Бондаренко [1], Н. Васильєва [2], Г. Возняк [3,4], Н. Гринчук [5], Т. Кравченко [6], В. Писаренко [7] та інші науковці, розкриваючи історичні, теоретичні та практичні аспекти цього питання.

Проте подальшого дослідження потребують питання щодо можливості та перспективи запровадження партисипативного бюджету в Україні, виокремлення ризиків під час його впровадження, враховуючи особливості менталітету громадян, слабкість інституту громадянського суспільства та реформування системи державного управління.

**Постановка завдання.** Метою статті є надання практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління місцевими фінансами України через покращення діалогу між місцевою владою і громадськістю шляхом співпраці в плануванні та впровадженні партисипативних бюджетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Партисипативний бюджет (Participatory Budget) – це місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості, це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади.

Партисипативний бюджет був уперше запроваджений на муніципальному рівні в Порту-Алегрі, столиці штату Ріу-Грандіду-Сул в Бразилії в 1989 році. Упровадження партисипативного бюджету в Порту-Алегрі, зменшило політичну напруженість у громаді; покращило культуру сплати податків жителями міста; підвищило інформованість громадян із питань використання бюджетних коштів; призвело до появи практики добровільної участі громадян у реалізації проєктів



шляхом власних внесків; зменшило адміністративні витрати; зменшило корупцію завдяки більшій активності громади; створило нову громадянську культуру; забезпечило участь у нарадах жінок (51% від кількості учасників), тоді як раніше жінки були практично виключені зі світу політики.

Відтоді практика залучення громади до розподілу місцевого бюджету поширилася на більш ніж 190 муніципалітетів, до шести бразильських штатів та експериментували у низці інших країн. Сьогодні його практикують до півтори тисячі населених пунктів у США, Канаді, Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Албанії, Болгарії, Польщі та інших країнах [1].

Партисипативний бюджет був уперше запроваджений на муніципальному рівні, але зараз реалізується на рівні органів публічного управління та привертає увагу міжнародної спільноти. Упровадження партисипативного бюджету входить до переліку рекомендацій ООН щодо формування та використання місцевих бюджетів. У кожній юрисдикції, де була реалізована практика альтернативного фінансування потреб громади на основі бюджету участі, були розширені права й обов'язки громадянина, обрані уповноважені фахові представники громад, переглянуті права, поглиблена демократія і, як наслідок, стимулювався розвиток громадянського суспільства.

Партисипативний бюджет є однією з форм демократії участі на місцевому рівні, що забезпечує «системний механізм» залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень певної територіальної громади. Партисипативний бюджет у широкому розумінні – це відхід від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. У вузькому розумінні впровадження партисипативного бюджету є демократичним процесом, у якому мешканці безпосередньо вирішують те, як витратити певну частину місцевого бюджету, який не вимагає реформи системи управління містом, а належить тільки до маржинального розподілу бюджету міста.

У практиці більшості європейських країн популярним стає залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, де можливості громадської участі набагато ширші порівняно з національним рівнем, який охоплює питання, на які громадяни переважно не мають прямого впливу і не можуть приймати рішення, обов'язкові до виконання органами влади (наприклад, фінансова політика держави). До компетенції органів

місцевого самоврядування входять питання, які в більш видимий і відчутний спосіб впливають на якість щоденного життя громадян, що збільшує їх мотивацію до громадської участі. Члени місцевої громади прагнуть досягти спільних цілей, а рівність у прийнятті рішень, взаємна довіра, відчуття можливості впливати і бути почутим є основними вимогами демократії участі.

Відчуваючи, що голос і думка береться до уваги, громадяни активізують участь у місцевих ініціативах, особливо в бюджетній сфері, що найбільшою мірою має вплив на щоденне життя. Реальна можливість прийняття рішення у здійсненні видатків на інвестиції та проекти, які громадяни вважають пріоритетним, забезпечує багато переваг як для місцевої влади, так і для мешканців. Представники влади зближуються в цьому разі з громадянами, показуючи свою зацікавленість їхніми справами та в реальний спосіб реагують на потреби. Інші, концентруючись на загальних потребах громадськості, одночасно задовольняють свої, крім відчуття ефективно використаних державних коштів та підвищення фінансової грамотності, також (хоча це найменш очевидно, однак важливо) відчувають відповідальність за функціонування та розвиток територіальної громади [10].

Партисипативний бюджет заснований на таких чотирьох основоположних принципах, як ефективний перерозподіл фінансових ресурсів на користь найбільш вразливих верств населення; створення нових відносин між муніципалітетами та громадянами (тобто нова форма управління); перебудова соціальних зв'язків і соціальних інтересів; запровадження нової демократичної культури і заохочення активного громадянства.

Крім того, партисипативне формування бюджету має відповідати такому:

- предметом обговорення є обмежені фінансові ресурси, адже учасники бюджету участі мають знати точну суму (квоту) фінансових ресурсів, яку матимуть у розпорядженні для здійснення видатків. Згідно зі світовою практикою, на бюджети участі виділяється відсоток від бюджету розвитку (це може бути і 1%, і 30%);

- публічна дискусія полягає в тому, що найменш на одному з етапів жителі зустрічаються та дискутують між собою на громадському обговоренні. Це забезпечує обмін думками та ініціативами, що є головним елементом для подальшого співробітництва з представниками влади, в якому допоміжну роль відіграють неурядові організації та неформальні групи;

- участь усіх жителів, яка має бути доступною для всіх жителів міста, а також доступність інформації про бюджет для різних соціальних груп;

- обов'язковий характер виконання – особливість, яка відрізняє партисипативний бюджет від громадських слухань та забезпечує реалізацію окремих інвестиційних пропозицій, гарантуючи участь на кожному етапі цієї процедури, а також моніторинг та контроль проектів, відібраних для реалізації [8, с. 86].

На нашу думку, процес запровадження в практику управління місцевим фінансами партисипативного бюджету в Україні не є простим, адже він передбачає наявність політично активного населення та політиків, готових делегувати йому значні повноваження щодо прийняття рішень. Зважаючи на те, що в Україні лише формується громадянське суспільство, вбачається доцільним починати запровадження партисипативних бюджетів з непрямой (рекомендаційної) участі громадян та консультацій щодо розподілу публічних фінансів. Аргументом є те, що ці моделі передбачають участь місцевих чиновників, що робить весь процес менш «загрозливим» для виборних посадових осіб та адміністрації. Через слабкість громадянського суспільства в Україні партисипативний бюджет можна розглядати також як дієвий інструмент розвитку громадянського суспільства. Рішення щодо розподілу бюджету – чіткі і конкретні орієнтири для обговорення і тому пропонуватимуть чітко окреслені можливості для організацій громадянського суспільства висловлювати свою думку на місцевому рівні. Крім того, партисипативний бюджет може стати інструментом удосконалення як навичок лідерів місцевого самоврядування, так і навчання громадян у реалізації «права голосу», «права вибору» у вирішенні місцевих питань розвитку території.

В Україні запровадження партисипативного бюджету започатковано з 2015 р. за підтримки Фондації ПАУСІ в чотирьох містах (Черкаси, Чернігів, Полтава та Луцьк). Проект реалізується в рамках Польсько-Канадської Програми Підтримки демократії, співфінансованої з програми польської співпраці на користь розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща та канадського Міністерства закордонних справ, торгівлі та розвитку (DFATD) [9]. Застосування механізму участі майже всіма обласними центрами та великою кількістю невеликих міст свідчить про високий запит як громадськості, так і місцевого самоврядування, на запровадження інструментів демократії.

Водночас непередбачуваність українського законодавства та сформовані роками погляди на

дійсні проблеми призводить до помилок за умов практичного впровадження партисипативного бюджету, які можуть дискредитувати саму ідею. Тому необхідно чітко та прозоро підходити до розробки процедур та положень.

Зважаючи на це, нами пропонується запровадити партисипативний бюджет як інструмент реалізації співробітництва між органами місцевого самоврядування двох та більше територіальних громад. Ми акцентуємо увагу, що вперше таку модель міжбюджетних відносин запропоновано у дослідженнях Г.В. Возняк, яка визначає, що «чинне українське законодавство не містить інституційно-правових норм забезпечення партисипативного бюджетування на національному рівні. Нормативно-правове поле функціонування громадських бюджетів обмежене положенням про громадський бюджет за розпорядженням міського голови певного міста» [3; 4]. Але дослідниця акцентує увагу на тому, що вирішення цієї проблеми можливе за рахунок прийняття відповідних обласних (регіональних) чи субрегіональних програм. Ми наголошуємо на необхідності законодавчого закріплення партисипативного бюджету, визначивши його як інструмент фінансової децентралізації. Таким чином, наукова дискусія щодо формування та функціонування партисипативного бюджету отримує своє продовження, але при цьому потребуватиме подальших доктринальних досліджень механізм утворення та реалізації таких бюджетів, що має стати предметом вивчення економічної та державно-управлінської науки.

Пропонується також розробка відповідного Порядку формування та використання партисипативного бюджету, який має бути затверджений Постановою Кабінету Міністрів України. У ній має бути відображено, що такий бюджет створюється на виконання спільних тривалих проектів двох та більше територіальних громад шляхом акумуляції коштів, інвестування в певний проект та отримання надходжень до цього бюджету, яке передбачається направити на фінансування конкретних потреб та напрямів розвитку територіальної громади. Принцип функціонування такого партисипативного бюджету передбачає не просто акумуляцію коштів, а і можливість використання з метою капіталізації та отримання додаткового прибутку, який і має напрямлятися на покриття видатків у тій чи іншій сфері розвитку територіальної громади. Партисипативний бюджет є дієвим інструментом управління місцевими фінансами у разі наявності певної проблеми для розвитку територій (природного, техногенного характеру

тощо), вирішення чи подолання наслідків якої не можливо за рахунок коштів однієї територіальної громади. Партисипативний бюджет передбачає що надходження з інших місцевих бюджетів, акумулюючись на спеціальних казначейських рахунках, спрямовуються на фінансування проектів

Ураховуючи наведене вище, є необхідність законодавчого уточнення та закріплення окремих положень, що здатні реалізувати концепцію формування української моделі фінансової децентралізації на засадах розширення управлінської та організаційної здатності органів місцевого самоврядування до повноцінного використання фінансового потенціалу місцевих бюджетів та територіальних громад. Так, пропонується таке:

1) доповнити частину першу статті 2 Бюджетного кодексу України пунктом 39-1 такого змісту:

39-1) партисипативний бюджет – план формування та використання протягом бюджетного періоду фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які входять до законодавчо закріпленого переліку завдань та функцій органів місцевого самоврядування, але виконання та реалізація яких не може бути забезпечена за рахунок одного місцевого бюджету, виконання та реалізація яких пов'язана із здійсненням дій та заходів на території декількох територіальних громад/об'єднаних територіальних громад. Партисипативний бюджет може створюватися відповідно до спільних рішень органів місцевого самоврядування шляхом підписання адміністративного договору. Партисипативний бюджет може створюватися із залученням коштів громадських організацій, підприємств та установ територіальної громади шляхом безоплатної передачі, а також інших джерел але лише на безоплатній та неповоротній основі»;

2) із метою забезпечення реалізації нових форм та моделей міжбюджетних відносин доповнити статтю 93 Бюджетного кодексу України частинами 1-1; 3-1; 3-2 такого змісту:

«1-1. Для здійснення окремих завдань та реалізації функцій органами місцевого самоврядування, виконання та реалізація яких не може бути забезпечена за рахунок одного місцевого бюджету, виконання та реалізація яких пов'язана із здійсненням дій та заходів на території декількох територіальних громад/об'єднаних територіальних громад місцеві ради можуть передати кошти у вигляді міжбюджетного трансферту до партисипативного бюджету.

3-3. Створення партисипативного бюджету та передача коштів до нього від місцевих бюджетів здійснюється на підставі рішень двох та більше

місцевих рад і укладанням одного адміністративного договору між всіма учасниками партисипативного бюджету. Строк існування партисипативного бюджету не може перевищувати строк, необхідний для здійснення окремих завдань та реалізації функцій органами місцевого самоврядування, на забезпечення яких такий партисипативний бюджет створювався. Порядок розподілу залишку коштів після припинення існування такого бюджету визначається в адміністративному договорі.

3-2. Порядок утворення та використання коштів партисипативного бюджету встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених цим Кодексом, з урахуванням положень визначених Кодексом адміністративного судочинства України про адміністративний договір».

У такий спосіб нами пропонується вдосконалити бюджетне законодавство, розширивши функціональну спроможність органів місцевого самоврядування.

**Висновки.** Партисипативний бюджет – це місцевий бюджет, розроблений і затверджений за участю громадськості, це фінансовий план спільного управління, здійснюваного громадянами та місцевими органами влади. Однією з головних переваг партисипативного бюджету є те, що посилюється активність мешканців у територіальних одиницях, покращується зв'язок між міською владою, жителями та громадським сектором, починається тісна співпрацювати на кожному етапі реалізації партисипативного бюджету.

В Україні впровадження партисипативного бюджету започатковано з 2015 р. Незважаючи на початковий етап впровадження партисипативного бюджету в Україні та певні досягнуті позитивні результати, виникає потреба, пов'язана з підвищенням рівня технологічного забезпечення відкритості та прозорості учасників бюджетного процесу за дотриманням відповідних процедур та положень. У цьому контексті важливим є вдосконалення бюджетного законодавства, зокрема закріплення в Бюджетному кодексі України поняття «партисипативний бюджет», положень із забезпечення реалізації нових форм та моделей міжбюджетних відносин.

Проведене дослідження дає можливість комплексного розуміння сутності партисипативного бюджету, запровадження якого призведе до підвищення публічності та ефективності управління місцевими фінансами України, посилить контроль за діяльністю органів публічної влади, сприятиме формуванню стійких зворотних зв'язків між владою та суспільством, виходу з ситуації громадської недовіри.

**Список літератури:**

1. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світі. URL: [http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna\\_znyzu\\_brazylyskij\\_podarunok](http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuvanna_znyzu_brazylyskij_podarunok).
2. Васильєва Н.В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі). *Публічне урядування*. 2016. № 4 (5). С. 123–131.
3. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. *Проблеми економіки*. 2015. № 2. С. 253–257.
4. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації: концептуальні підходи до формування. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка*. 2017. Вип.1(49). Т.1. С. 237–243.
5. Гринчук Н.М., Багінський М.С. Партиципативний бюджет – новий інструмент залучення громадян до вирішення місцевих справ. *Державна служба та публічна політика: проблеми і перспективи розвитку: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27 травня 2016 р.)*. Київ: НАДУ, 2016. С. 249–252.
6. Кравченко Т.А. Інноваційні інструменти реалізації громадянами прав на участь у місцевому самоврядуванні України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02\(14\)/22.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2015-02(14)/22.pdf).
7. Писаренко В.П. Впровадження партисипативного бюджету. *Вісник Полтавської державної аграрної академії*. 2016. № 1–2. С. 51–54.
8. Котіна Г.М., Степура М.М., Батюта А.Ю. Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 24. С. 84–88.
9. Фундація українсько-польської співпраці PAUCI. URL: <http://www.pauci.org/>
10. Kuriata A. Budżet partycypacyjny jako przejaw demokracji uczestniczącej w samorządzie lokalnym. URL: [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03\\_Agnieszka\\_Kuriata.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42869/03_Agnieszka_Kuriata.pdf).

**ПАРТИСИПАТИВНИЙ БЮДЖЕТ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ФИНАНСАМИ УКРАИНЫ**

*В статье рассмотрены теоретические основы и практические аспекты внедрения партисипативного бюджета на местном уровне. Раскрыта история возникновения партисипативного бюджета и основные этапы его распространение в странах мира. Доказано, что партисипативный бюджет является формой прямой демократии и нацелен на установление обратных связей между властью и обществом. Определены возможные угрозы бюджетного обеспечения местного развития на основе партисипативного формирования бюджета в условиях слабости гражданского общества. Сформулированы предложения по совершенствованию бюджетного законодательства Украины в части планирования и внедрения партисипативных бюджетов.*

**Ключевые слова:** государственное управление, партисипативный бюджет, местные финансы, децентрализация государственного управления, институт местного самоуправления, гражданское общество.

**PARTYIPATIVE BUDGET AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF LOCAL FINANCES OF UKRAINE MANAGEMENT**

*The article deals with the theoretical foundations and practical aspects of the implementation of the participative budget at the local level. The history of the participatory budget and the main stages of its distribution in the countries of the world are highlighted. It is proved that the participative budget is a form of direct democracy and is aimed at establishing the back links between government and society. The possible threats of budget support of local development are determined on the basis of the participative budget formation in the conditions of weakness of civil society. There are proposals on improvement of the budget legislation of Ukraine in the part of planning and implementation of participative budgets is given.*

**Key words:** public administration, participatory budget, local finances, decentralization of public administration, institute of local self-government, civil society.



**Залізнюк В.П.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## МЕХАНІЗМ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ

*Наведено аргументи, які доводять, що досягнення продовольчої незалежності в сучасних умовах жорсткої конкуренції із зарубіжними товаровиробниками без дієвого механізму такого регулювання стало практично неможливим завданням. Із цієї точки зору найбільш оптимальним і ефективним способом захисту національного ринку продовольства, на нашу думку, має стати застосування заходів митно-тарифного регулювання для цілей раціоналізації співвідношення експорту та імпорту сільськогосподарської продукції та продовольства; активне використання економічних й адміністративних захисних заходів за зростаючого імпорту сільськогосподарської продукції та продовольства, а також у разі демпінгу та застосування в зарубіжних країнах субсидій під час експорту; поетапне зниження залежності вітчизняного агропромислового комплексу від імпорту технологій, машин, обладнання та інших ресурсів.*

*Розроблено механізм імпортозаміщення як інструмент державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки, який є цілісною системою взаємопов'язаних елементів, які передбачають забезпечення імпортозаміщувального виробництва, зокрема виробничими та фінансовими ресурсами, виробничою та інноваційною інфраструктурою; створення сприятливого інвестиційного клімату, посилення коопераційних зв'язків та розвитку середнього та малого бізнесу, механізмів стимулювання імпортозаміщувального виробництва, партнерських відносин між державою й бізнесом (зокрема в інвестиційно-інноваційній сфері), забезпечення нормативно-законодавчої бази, розвитку сучасних форм міжнародного співробітництва тощо.*

*Зазначено, що основною метою механізму імпортозаміщення (як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки) є подолання структурних дисбалансів, зменшення імпортозалежності, а також забезпечення економічного зростання. Для реалізації цієї мети нами були виділені кілька завдань: збалансування структури зовнішньоторговельних потоків (зниження імпорту шляхом обмежень дозволених СОТ та підвищення експорту шляхом стимулювання вітчизняних виробництв); виробництво конкурентоспроможних замінників імпорту (підвищення якості продовольчих товарів та зниження собівартості вітчизняних товарів за рахунок субсидування вітчизняних виробництв); зменшення дефіциту зовнішньої торгівлі товарами за рахунок пільг та підвищення експортоорієнтованих продовольчих товарів; зростання зайнятості за рахунок використання нових потужностей в експортоорієнтованих виробництвах.*

**Ключові слова:** продовольча безпека, імпортозаміщення, продовольча незалежність, механізми, стимулювання

**Постановка проблеми.** Однією з найважливіших особливостей розвитку сучасного світу є посилення глобалізаційних процесів як посилення взаємозалежності національних економік, взаємовплив і взаємозв'язок різних сфер і процесів у світовому господарстві. Відкритість національних економік призводить до поглиблення та різноманітності економічних форм, розширення масштабів взаємодії із зовнішнім світом.

Невідповідність структури виробництва потребам внутрішнього ринку призводить до надмірного

росту імпорту товарів, нераціональної структури зовнішньої торгівлі, в результаті чого посилюється імпортозалежність країни. У цих умовах імпортозаміщення є одним із факторів впливу на структурні зрушення національного виробництва та забезпечення продовольчої безпеки країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням імпортозаміщення та забезпечення продовольчої безпеки країни присвячені праці вітчизняних учених, серед яких О. Кундицький, Т. Остапенко, К. Пазізіна, С. Пазізіна та інші. Проте в



науковій літературі фрагментарно висвітлено питання розвитку механізму імпортозаміщення як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки країни, що потребує подальшого дослідження у цьому напрямі.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд інструментів стимулювання імпортозаміщення та розробка механізму імпортозаміщення як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки країни, який є цілісною системою взаємопов'язаних елементів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поточна загроза зростання залежності від імпорту продовольчих товарів актуалізує питання вдосконалення заходів державного регулювання зовнішньої торгівлі як інструменту захисту вітчизняного продовольчого ринку. Досягнення продовольчої незалежності в сучасних умовах жорсткої конкуренції із зарубіжними товаровиробниками без дієвого механізму такого регулювання стало практично неможливим завданням. Із цієї точки зору найбільш оптимальним і ефективним способом захисту національного ринку продовольства, на нашу думку, має стати:

- застосування заходів митно-тарифного регулювання для цілей раціоналізації співвідношення експорту та імпорту сільськогосподарської продукції та продовольства;

- активне використання економічних й адміністративних захисних заходів за зростаючого імпорту сільськогосподарської продукції та продовольства, а також у випадках демпінгу та застосування в зарубіжних країнах субсидій під час експорту;

- поетапне зниження залежності вітчизняного агропромислового комплексу від імпорту технологій, машин, обладнання та інших ресурсів.

Сучасна система митного регулювання зовнішньої торгівлі України, зокрема імпорту продовольства, характеризується такою низкою особливостей, як:

- 1) рівень митно-тарифних ставок на імпорт в Україну продукції сільськогосподарського призначення нижче рівня захисних заходів, що здійснюються розвиненими країнами;

- 2) митний захист вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції в реальності виявляється в кілька разів менша від тієї, яка встановлена на підставі митного тарифу;

- 3) вітчизняна митно-тарифна система поступається відповідним системам західних держав у частині застосування специфічних та комбінованих мит на імпорт продовольства. Рідкісне використання таких мит стимулює зниження

контрактних цін та збільшує відповідні втрати державних доходів;

- 4) значні втрати несе внутрішній продовольчий ринок від недостатньо продуманої системи тарифікації, що відображає ступінь та глибину переробки продукції;

- 5) не знаходять також достатнього використання в діяльності українських митних органів різноманітні методики встановлення тарифних квот на продовольство та сільськогосподарську продукцію, які широко застосовуються в зовнішньоторговельній практиці багатьох країнах із розвинутою економікою. Так, у світовій торгівлі зберігають свою роль так звані пікові тарифи, під якими маються на увазі тарифні ставки, що перевищують середні тарифні величини не менше, ніж у три рази. На жаль, у зовнішньоторговельній діяльності України система таких тарифів не знайшла застосування.

Після приєднання до СОТ митно-тарифна система України в обов'язковому порядку має слідувати міжнародним вимогам до регулювання зовнішньої торгівлі, вміщуючи зобов'язання щодо зниження тарифного захисту внутрішнього продовольчого ринку. Однак прийняття таких зобов'язань є несумісним із нанесенням шкоди вітчизняним виробникам сільськогосподарської продукції, якщо вони виявляються в менш сприятливих конкурентних умовах, ніж закордонні партнери.

Сформоване протиріччя між зобов'язаннями України щодо зниження торгових бар'єрів, з одного боку, і необхідністю захисту внутрішнього продовольчого ринку, з іншого боку, може бути ослаблена, на нашу думку, шляхом удосконалення митно-тарифної системи країни. Може йтися про більш глибоку деталізацію окремих позицій вітчизняного митного тарифу, що б дозволило збільшити можливості маневрування ставками мит у межах тієї чи іншої товарної групи. Важливим елементом зовнішньоторговельної політики могло б стати спеціальне групування продовольчих товарів у прив'язці до митного обкладенню. Таке групування дозволило б державі більш ефективно проводити торговельну політику або стримування продовольчого імпорту з окремих країн, або заохочення його з інших країн на базі розробленої системи пільг. Слід урахувати, що захист внутрішнього ринку продовольства, його практичність та ефективність будуть залежати від того, наскільки детальною виявиться структура митного тарифу.

Удосконалення митно-тарифної системи, зокрема митне оподаткування продовольчих

товарів, має враховувати також фактор співвідношення цінових показників вітчизняної та імпоротної продукції. Очевидно, що тут може діяти такий принцип: якщо продукція вітчизняного виробництва має низькі цінові значення, то імпорт аналогічної продукції закордонного виробництва має обкладатися більш високими митно-тарифними ставками, ніж увезення дорогих товарів.

Оскільки митні збори на імпорт відіграють основну роль в адаптації зарубіжної продукції до умов ринку, то необхідне визначення оптимальної ставки тарифу, що забезпечує максимізацію рівня національного економічного добробуту. Звісно ж, що визначення ставки митного тарифу – це пошук розумного компромісу між інтересами імпортерів, виробників та споживачів продовольства з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки.

Пріоритетними напрямками вдосконалення митного регулювання продовольчого імпорту є:

- формування відповідної світовим стандартам нормативно-правової бази митної справи. У зв'язку з приєднанням України до СОТ необхідно продовжувати роботу щодо приведення українського законодавства у відповідність із нормами та правилами цієї організації;

- удосконалення митно-тарифних заходів, яке полягає в збалансованому зниженні мит на сільськогосподарську продукцію та продовольство за одночасного селективного захисту конкурентоспроможних вітчизняних підприємств шляхом збереження або підвищення високих тарифних ставок.

Проблема вдосконалення й адаптації до нових реалій класичних інструментів регулювання зовнішньої торгівлі, якими є тарифи, зберігає свою актуальність. Водночас за наявності загальної у світовій торгівлі тенденції до зниження ролі тарифних обмежень імпорту невідворотним фактом є необхідність переведення уваги на нетарифні заходи регулювання, які отримують все більше поширення на міжнародних ринках продовольства. Ідеться про використання таких заходів, як кількісні обмеження та спеціальні захисні заходи.

Поширена практика застосування нетарифних заходів частково пояснюється сильною монополізацією збуту на міжнародному продовольчому ринку, в чому особливо досягли успіху державні торговельні фірми та транснаціональні корпорації західних країн [1]. Свої поставки вони вважають регулювати за допомогою адміністративних нетарифних заходів, які дозволяють успішно домінувати на продовольчих ринках незалежно від рівня цін і фінансових можливостей конкурентів. Зару-

біжний досвід використання нетарифних обмежень не можна не враховувати в національній системі регулювання продовольчого імпорту, хоча норми СОТ істотно стримують практику застосування.

Цілком прийнятним механізмом стримування продовольчого імпорту в Україну могла б служити система тарифного квотування. Остання означає, що поставки на внутрішній ринок зарубіжного продовольства понад установлені квоти оподатковуються за вищою тарифною ставкою. Такі тарифні квоти були введені в Японії на досить великий асортимент продовольчої продукції, включаючи сири, м'ясо, кукурудзу, первинний спирт та інші товари. У низці випадків більш привабливим є встановлення глобальних квот на імпорт продовольства незалежно від країни походження товару.

Безумовно, в процесі вдосконалення вітчизняної практики квотування продовольчого імпорту слід враховувати як позитивні, так і негативні сторони. З одного боку, використання квот дозволяє більш чітко і надійно обмежити обсяги надмірного імпорту, ніж це можливо зробити на базі митного тарифу. Так, за допомогою квотування можна гарантувати зниження імпорту та захист вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції від закордонного конкурента, тоді як просте підвищення митної ставки хоча і збільшить доходи в бюджет, але практично може не стосуватися обсягу імпортних поставок. З іншого боку, позитивний ефект від застосування квот буде можливим лише за умови, що внутрішній ринок продовольчої продукції не монополізований і функціонує за законами вільної конкуренції. В іншому випадку його чекають такі негативні наслідки, як стабільно високі ціни та штучний дефіцит продовольства. У цьому полягає одна з причин щодо рідкісного використання квотування в Україні.

Також недостатньо розвинена в Україні система ліцензування продовольчого імпорту, суть якого полягає в наданні державою торговим організаціям і компаніям права на ввезення в країну сільськогосподарських товарів і продуктів харчування в чітко визначених обсягах і обмежених часових рамках. Як показує практика багатьох країн, видача відповідних ліцензій на імпорт названих товарів здійснюється з використанням системи аукціонних торгів або системи переваг, сформованих у процесі довгострокових та довірчих відносин держави з імпортерами. Слід підкреслити, що серед різних засобів та механізмів нетарифного захисту внутрішніх продовольчих ринків в інших країнах саме ліцензуванню приділяється найбільша увага

суб'єктів господарювання. Вивчення зарубіжного досвіду, на нашу думку, могло б сприяти вдосконаленню ліцензійної діяльності (як фактора ефективного захисту внутрішнього продовольчого ринку України).

За останнє десятиліття в арсеналі нетарифних засобів захисту продовольчих національних ринків багатьох країн набула поширення практика державних закупівель. Державні закупівлі – це комерційні угоди, які укладають спеціальні урядові агентства з виробниками сільськогосподарської продукції з метою створення продовольчих фондів для подальшої реалізації на місцевих ринках. Такі операції регулюються спеціальними нормативними документами. Метою таких державних закупівель є штучне стримування без участі тарифних обмежень надходження імпоротної продовольчої продукції на внутрішній ринок приймаючих країн. В Україні практика таких закупівельних операцій також усе частіше потрапляє в поле зору й отримує підтримку законодавчих і виконавчих органів влади.

Досить значну роль у світовій торгівлі, зокрема торгівлі сільськогосподарською продукцією та продовольством, відіграє система так званих антидемпінгових мит (як форми нетарифного захисту внутрішнього ринку від недобросовісної конкуренції). Слід нагадати, що суть антидемпінгової політики держави полягає в організації митних зборів, обсяг яких фіксується в межах різниці між внутрішніми та зовнішніми цінами на продукцію, що імпортується. Проведення такої політики дозволяє країнам-імпортерам домагатися нейтралізації активного проникнення зарубіжних постачальників продовольчих товарів на конкурвальні ринки та використовувати з цією метою демпінгові ціни.

Як інструмент нетарифного регулювання імпорту система антидемпінгових заходів особливо часто застосовується в зовнішній торгівлі розвинених держав. Так, до початку 2010-х років на частку США припадало 262 антидемпінгові процедури, на частку країн Євросоюзу – 152 процедури, що багаторазово перевершує кількість звинувачень у демпінгу, що пред'являються торговим партнерам іншими державами: менше 50 випадків припадало на частку таких країн, як Австралія, Бразилія, Канада, від 70 до 90 випадків – на Мексику і Китай. Розрив у кількості антидемпінгових процедур свідчить про те, що цей метод нетарифного захисту національних ринків використовується розвиненими західними державами [4]. Необхідно також зазначити, що така

обмежувальна практика все більше охоплює світовий ринок продовольства та сільськогосподарської сировини.

У світовій практиці все більшого поширення набуває система захисту національних продовольчих та сільськогосподарських ринків шляхом використання технічних бар'єрів щодо імпорту закордонної продукції через її невідповідність до національних стандартів, вимог якості, санітарно-ветеринарних норм та інших вимог. Безпека продовольства є одним зі складників продовольчої безпеки і є гарантією того, що продукти харчування не заподіють шкоди споживачеві під час їх приготування або вживання, якщо застосовувати за призначенням.

В Україні, що зіткнулася в 1990-і роки з практично неконтрольованим ввезенням значного обсягу неякісного продовольства, зокрема з розвинених держав, гостро стоїть проблема забезпечення більш високої якості імпортованого продовольства. Зростання імпортних поставок продуктів харчування збільшує ризики надходження на вітчизняний ринок неякісних та небезпечних для здоров'я продуктів, що не були затребувані в країнах-експортерах. Т. Остапенко зазначає, що «однією з причин низької якості імпортних товарів, що поставляються, є прагнення багатьох комерсантів отримати максимальні доходи шляхом закупівлі низькосортних товарів із закінченим терміном придатності, без достовірної інформації українською мовою та реалізації в Україні за високими ринковими цінами. При цьому довгий ланцюжок посередників не дає можливості встановити головного винуватця потрапляння недоброякісної продукції на вітчизняний ринок» [2].

Система обмежувальних заходів стримує зростання імпоротної залежності до небезпечного порогу, хоча вона не здатна змінити тенденцію, оскільки проблема полягає в невирішеності питань ефективності сільськогосподарського виробництва в Україні. На нашу думку, вихід полягає не стільки у введенні заборони на імпорт, скільки в подальшому розвитку аграрно-промислового комплексу країни, в розширенні та посиленні систем зберігання й переробки сільськогосподарської продукції, в пошуку шляхів збільшення обсягів фінансування сільського господарства. Збереження дійсної ситуації на ринку продовольства за умови незмінної програми субсидування призведе до погіршення становища з виробництвом найбільш «трудомістких» видів продукції (м'ясної, молочної продукції) за умов потенційного посилення виробництва менш доро-

гих видів сільськогосподарської продукції. Отже, вирішення проблеми конкурентоспроможності країни також пов'язано не стільки із системою обмежень, скільки з підвищенням ефективності сільськогосподарського виробництва.

К.В. Пазізіна та С.М. Пазізіна вважають, що «регулятивний вплив держави на розвиток імпортозаміщення слід убачати в зниженні ставок під час надання кредитів господарським суб'єктам, що виробляють імпортозамінну продукцію; застосування фіскального механізму для стимулювання імпортозамінного виробництва має передбачати запровадження пільгового оподаткування прибутку, що реінвестується в модернізацію основних фондів; інвестиційних податкових кредитів через відтермінування сплати податку в проекти імпортозаміщення; тимчасового пільгового оподаткування виробництва інноваційної імпортозамінної продукції; інструменти торговельної політики мають передбачати розширення застосування нетарифних методів регулювання, дозволених СОТ, зокрема ліцензування, сертифікації, технічних регламентів, фітосанітарних норм, екологічних заходів. Валютно-курсову політику потрібно спрямовувати на стабільність валютного курсу, що забезпечить запобігання різких коливань споживчих цін» [3].

Механізми стимулювання імпортозаміщення (як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки) наведено в табл. 1.

Отже, на підставі вищевикладеного пропонуємо механізм імпортозаміщення як інструмент державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки, який є цілісною системою взаємопов'язаних елементів, які передбачають забезпечення імпортозаміщувального виробництва, зокрема виробничими та фінансовими ресурсами, виробничою та інноваційною інфраструктурою; створення сприятливого інвестиційного клімату, посилення коопераційних зв'язків

та розвитку середнього та малого бізнесу, механізмів стимулювання імпортозаміщувального виробництва, партнерських відносин між державою й бізнесом (зокрема в інвестиційно-інноваційній сфері), забезпечення нормативно-законодавчої бази, розвитку сучасних форм міжнародного співробітництва тощо.

Пропонований механізм імпортозаміщення – це сукупність взаємопов'язаних елементів, що вміщують передумови розвитку імпортозаміщення та механізми його стимулювання. Реалізація пропонованого механізму сприятиме зменшенню дефіциту зовнішньої торгівлі товарами, зменшенню імпортозалежності країни, нарощуванню виробництва високоякісних замінників імпорту з подальшим експортом, зростання зайнятості та подолання структурних дисбалансів у виробництві й зовнішній торгівлі України.

Головною метою механізму імпортозаміщення (як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки) є подолання структурних дисбалансів, зменшення імпортозалежності, а також забезпечення економічного зростання. Для реалізації цієї мети нами було виділено кілька завдань:

- збалансування структури зовнішньоторговельних потоків (зниження імпорту шляхом обмежень дозволених СОТ та підвищення експорту шляхом стимулювання вітчизняних виробництв);
- виробництво конкурентоспроможних замінників імпорту (підвищення якості продовольчих товарів та зниження собівартості вітчизняних товарів за рахунок субсидування вітчизняних виробництв);
- зменшення дефіциту зовнішньої торгівлі товарами за рахунок пільг та підвищення експортоорієнтованих продовольчих товарів;
- зростання зайнятості за рахунок використання нових потужностей в експортоорієнтовані виробництва.

Таблиця 1

**Механізми стимулювання імпортозаміщення як інструменту державного регулювання забезпечення продовольчої безпеки**

| Механізм             | Інструмент впливу  | Установа-реалізатор   |
|----------------------|--|---|
| Грошово-кредитна     | Зниження облікової ставки, надання пільгових кредитів, зниження споживчої інфляції                     | Національний банк України, Комерційні банки                         |
| Валютно-курсова      | Валютні інтервенції з метою регулювання валютного курсу (очікувані зміни)                              | Національний банк України   |
| Фіскальна            | Тимчасове пільгове оподаткування, податкові канікули   | Міністерство фінансів України, Анти-монопольний комітет України     |
| Зовнішньоторговельна | Розширення застосування нетарифних методів дозволених СОТ (ліцензування, сертифікація, стандартизація) | Уряд України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України |



**Висновки.** У запропонованому механізмі імпортозаміщення системно представлені передумови розвитку імпортозаміщення, що вимагає створення необхідної виробничої, інноваційної інфраструктури, модернізації та диверсифікації виробництва; поліпшення інвестиційного клімату; застосування організаційних та регуляторних заходів; нормативно-законодавчого забезпечення.

Слід звернути увагу на те, що перераховані заходи стимулювання імпортозаміщення не є об'єктом обмежувальної практики в системі багатостороннього регулювання. Тому роль у формуванні матеріального та інтелектуального фундаменту для продовольчого імпортозаміщення дуже

значна та заслуговує спеціальних досліджень і науково-практичних розробок. Тому ми вважаємо, що державна стратегія імпортозаміщення в продовольчій сфері має бути доповнена такими напрямками, як розвиток фінансово-інвестиційної діяльності на рівні регіонів, розширення державної підтримки в низці традиційних та нових галузей виробництва продуктів харчування та сільськогосподарської сировини (аквакультура, органічне землеробство), впровадження передових форм організації та управління агропромисловим комплексом (кластери тощо), вирішення завдань відродження сільських регіонів, забезпечення екологічної безпеки.

#### Список літератури:

1. Кундицький О.О. Стратегія державного регулювання імпортозаміщення в аграрному секторі України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 10. С. 60–62.
2. Остапенко Т. Вплив експортоорієнтованих та імпортозаміщуючих галузей на зростання економіки України. *Економіка, фінанси, право*. 2009. № 10. С. 11–16.
3. Пазізіна К.В., Пазізіна С.М. Імпортозаміщення в системі забезпечення економічних інтересів України. *Сталий розвиток економіки України*. 2013. № 3. С. 42–45.
4. Пріоритети імпортозаміщення у стратегії модернізації промисловості України. *Аналітична доповідь*. Київ: НІСД. 2012. С. 7–8.

#### МЕХАНИЗМ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

*Приведены аргументы, доказывающие, что достижение продовольственной независимости в современных условиях жесткой конкуренции с зарубежными товаропроизводителями без действенного механизма подобного регулирования стало практически невозможным заданием. С этой точки зрения наиболее оптимальным и эффективным способом защиты национального рынка продовольствия, по нашему мнению, должно стать применение мер таможенно-тарифного регулирования для целей рационализации соотношения экспорта и импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия; активное использование экономических и административных защитных мер при растущем импорте сельскохозяйственной продукции и продовольствия, а также в случаях демпинга и применения в зарубежных странах субсидий при их экспорте; поэтапное снижение зависимости отечественного агропромышленного комплекса от импорта технологий, машин, оборудования и других ресурсов.*

*Разработан механизм импортозамещения как инструмент государственного регулирования обеспечения продовольственной безопасности, который является целостной системой взаимосвязанных элементов, которые предусматривают обеспечение импортозамещающего производства, в частности производственными и финансовыми ресурсами, производственной и инновационной инфраструктурой; создание благоприятного инвестиционного климата, усиление кооперационных связей и развития среднего и малого бизнеса, механизмов стимулирования импортозамещающих производств, партнерских отношений между государством и бизнесом (в том числе в инвестиционно-инновационной сфере), обеспечение нормативно-законодательной базы, развития современных форм международного сотрудничества тому подобное.*

*Указано, что основной целью механизма импортозамещения как инструмента государственного регулирования обеспечения продовольственной безопасности является преодоление структурных дисбалансов, уменьшение импортозависимости, а также обеспечения экономического роста. Для реализации этой цели нами было выделено несколько задач: сбалансирования структуры внешнеторговых потоков (снижение импорта путем ограничений разрешенных ВТО и повышение экспорта путем стимулирования отечественных производств); производство конкурентоспособных заменителей импорта (повышение качества продовольственных товаров и снижение себестоимости отечествен-*

ных товаров за счет субсидирования отечественных производств); уменьшение дефицита внешней торговли товарами за счет льгот и повышение экспортоориентированных продовольственных товаров; рост занятости за счет использования новых мощностей в экспортоориентированных производствах.

**Ключевые слова:** продовольственная безопасность, импортозамещение, продовольственная независимость, механизмы, стимулирование

#### **MECHANISM OF IMPORTATION AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC REGULATION OF THE PROTECTION OF THE FOOD SECURITY OF THE COUNTRY**

*Arguments that prove that the achievement of food independence in the present conditions of strict competition with foreign commodity producers without an effective mechanism of such regulation has become an almost impossible task. In our opinion, from this point of view, the most optimal and effective way of protecting the national food market should be: the application of measures of customs and tariff regulation for the purpose of rationalization of the ratio of exports and imports of agricultural products and food; the active use of economic and administrative protective measures with the growing import of agricultural products and foodstuffs, as well as in cases of dumping and application in foreign countries of subsidies for their export; a gradual decrease in the dependence of the domestic agro-industrial complex on the import of technologies, machinery, equipment and other resources.*

*The mechanism of import substitution is developed as an instrument of state regulation of food security, which is an integrated system of interconnected elements that provide for import substitution production, in particular, production and financial resources, industrial and innovative infrastructure; creation of a favorable investment climate, strengthening of cooperative ties and development of medium and small businesses, mechanisms for stimulating import-substituting production, partnership relations between the state and business (including in the sphere of investment and innovation), provision of regulatory and legislative framework, development of modern forms of international cooperation etc.*

*It was noted that the main objective of the import substitution mechanism as an instrument of state regulation of food security is to overcome structural imbalances, reduce import dependence, and ensure economic growth. To realize this goal, we have identified several tasks: balancing the structure of foreign trade flows (reducing imports through restrictions allowed by the WTO and increasing exports by stimulating domestic productions); the production of competitive import substitutes (improving the quality of food products and reducing the cost of domestic goods at the expense of subsidizing domestic industries); reducing the deficit of foreign trade in goods at the expense of privileges and increasing export-oriented food products; employment growth through the use of new capacities in export-oriented production.*

**Key words:** food security, import substitution, food independence, mechanisms, stimulation

*Кірсев Д.Б.*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## РОЗВИТОК ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ ЯК ЕЛЕМЕНТ СТРАТЕГІЇ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто основні поняття й тенденції розвитку цифрової економіки. Автором представлено теоретичні аспекти цифрової економіки як економіки майбутнього. Проаналізовано стан та перспективи розвитку цифрової економіки в Україні та пропонується розглядати розвиток цифрової економіки як елемент стратегії суспільного розвитку.*

**Ключові слова:** державне управління, економіка, інформація, цифрова економіка, електронна економіка, економічна система, інформаційна економіка, механізми державного управління.

**Постановка проблеми.** У січні 2018 року Кабінет Міністрів України схвалив «Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020» і затвердив план заходів щодо її реалізації. У документі наголошено, що шлях до цифрової економіки та цифрового суспільства України пролягає через внутрішній ринок виробництва, використання та споживання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій.

Розвиток цифрової економіки тягне за собою кардинальні зміни в соціальних відносинах. По-новому структурується ринок, що призводить до появи викликів, пов'язаних із робочими місцями, навичками, безпекою, приватним життям. Ці процеси містять як ризики, так і перспективи розвитку, якщо суспільства до них належним чином підготовлені. Отже, розвиток цифрової економіки слід розглядати як елемент стратегії суспільного розвитку, яка потребує належної уваги з боку науковців та експертного середовища.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку інформаційної економіки досліджували А. Чухно, Л. Мельник, Б. Мізюк, Б. Новіков, В. Мунтіян, А. Маслов, В. Павлов, Н. Апатова, Л. Федулова, Є. Ніколаєв, В. Семиноженко. Інформаційний ринок як об'єкт наукових досліджень виступає у працях Ю. Бажал, Р. Васильченко, О. Вершинської, О. Глущенко, Д. Шахова, А. Ткачової та О. Іляш. Однак питання розвитку цифрової економіки в Україні як елемента стратегії суспільного розвитку, залишається малодослідженим.

**Постановка завдання.** Сьогодні цифрова економіка має безумовні переваги перед матеріальними товарно-грошовими обмінами, такі як швидкість доставки товару або практично мит-

тєве надання послуг. Ще однією перевагою цифрової економіки є більш низька ціна. Наприклад, електронна книга коштує, як правило, на 25–55% дешевше, ніж друкований варіант. Але що ще ми знаємо про цифрову економіку? Які її чинники та фактори розвитку? Які її структурні складники? Які її можливості? Зважаючи на те, що цифрова економіка у світі набуває значних темпів розвитку, а в Україні цього не відбувається, визначення особливостей механізмів державного управління та пропозицій щодо державної підтримки та розвитку інформаційної економіки в Україні стає все більш актуальним. Першочергові завдання – визначення практичних правових, регуляторних (організаційних), економічних та фінансових інфраструктурних механізмів, методів розвитку цифрової економіки та «цифрового суспільства», визначення її цілей та завдань, конкретних її індикативних показників, пріоритетних напрямів розвитку.

**Мета статті** – визначення можливостей розвитку цифрової економіки як елемента стратегії суспільного розвитку в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Завдяки технологічному прогресу, розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету виникло поняття «цифрова економіка», яке вперше з'явилося у 1995 році з пропозиції американського вченого з Массачусетського університету Ніколаса Негропonte [18]. Перевагами цифрової економіки, на погляд Ніколаса Негропonte, могли стати відсутність фізичних вимірів продукції (зокрема, ваги), які замінюється інформаційним обсягом, а також більш низькі витрати ресурсів на виробництво електронних товарів. А також це набагато менша площа, займана про-

дукцією, і практично миттєве переміщення товарів через мережу Інтернет [12, с. 182].

Цифровий порядок денний Європейського Союзу (Digital Agenda for Europe) був прийнятий у 2010 році і розрахований до 2020 року. Більшість країн ЄС розглядають його як рамковий та приймають відповідні Національні програми розвитку Цифрового суспільства на 1–3 роки, де закладають пріоритетні середньострокові та короткотривалі цілі та індикатори досягнення таких цілей. Так, Німеччина прийняла вже другу програму, розраховану на 2017–2022 роки. У рамках реалізації Цифрового порядку денного Європейський Союз прийняв стратегію Єдиного Цифрового Ринку – Digital Single Market. У рамках цієї програми заплановані інвестиції на суму 300 млрд. євро за 7 років. Завдяки роботі парламентського комітету Україна має змогу приєднатися до цієї стратегії і розраховувати в такому разі на 6–10 млрд. євро інвестицій у цифрову інфраструктуру» [4].

Процеси цифрової трансформації економіки і суспільства несуть безліч перспектив для стимулювання інновацій, ефективності, вдосконалення надання послуг та, таким чином, можуть сприяти інклюзивної і стійкому економічному зростанню, і збільшенню добробуту. Однак розвиток цифрової економіки тягне за собою кардинальні зміни в соціальних відносинах, структурі організації ринків, що призводить до появи викликів, пов'язаних із робочими місцями, навичками, безпекою, приватним життям [1]. У цьому контексті Р. Ліпсі, досліджуючи зв'язок між технологічними змінами і економічним розвитком, зазначив, що «впровадження цифрових технологій матиме значний вплив на суспільство, для якого характерні початковий спад продуктивності і затримка виграшу продуктивності від упровадження нових технологій, скорочення штату (оскільки багато старих навичок не будуть більше потрібні), технологічне безробіття, відмінності в розподілі доходів, які мають тимчасовий характер до моменту, коли пропозиція робочої сили наздожене нові вимоги до кваліфікації персоналу, значні зміни в регіональній структурі розміщення продуктивних сил, необхідній освіті і кваліфікаціях персоналу, інфраструктурі, нормах і правилах (інтелектуальна власність, антимонопольне законодавство і т. д.), способі життя» [16]. Серед переваг для суспільства від розвитку цифрової економіки він називає «забезпечення кращого та дешевшого доступу до знань та інформації, що прискорює здійснення операцій і бізнес-процесів, знижує вартість, яка збільшує вигоду громадян і споживачів» [16]. Тому сьогодні головним завданням політичних дія-

чів є визначення комплексу заходів, які збільшили б вигаши суспільства від розвитку цифрової економіки. Тільки всеосяжний і системний підхід до політики дозволить отримати вигоди від цифрової трансформації для більш інклюзивної зростання.

Незважаючи на згадану нібито віддаленість перспектив цифрової революції, фахівці Організації Економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР – міжнародної організації, членами якої сьогодні є 34 країни та 70 країн мають статус партнерів) переконані, що необхідно вживати заходів вже зараз, оскільки такі нові технології, як «Інтернет речей», знаходять усе більше застосування в сучасному світі, а дійсні управлінські (державно управлінські) практики стають менш адекватними у цьому середовищі змін. Тому у 2017 р ОЕСР виокремила 4 ключові технології для розвитку цифрової трансформації, зокрема «Інтернет речей», «технологія аналізу великих даних», «штучний інтелект» і «технологія блокчейн» [13]. Інтернет речі (Internet of Things, IoT) вміщують пристрої та об'єкти, стан яких може бути змінено через Інтернет.

Число підключених до Інтернету пристроїв у країнах ОЕСР у 2022 р. має сягнути до 14 млрд. (у 14 разів більше, ніж було у 2016 р.). Усього ж у світі аналітики нарахували 4 млрд. користувачів Інтернету із 7,6 млрд. населення. Майже чверть мільйонів інтернет-користувачів – це приріст за 2017 рік, як свідчить звіт «2018 Global Digital» від компанії «We Are Social» та «Hootsuite» [15]. Таку швидкість поповнення Інтернет-користувачів експерти пояснюють поширенням доступних смартфонів та мобільних тарифів. Найбільші темпи зростання показує Африка – на 20% щороку. Із 7,6 млрд. населення планети мобільний телефон нині має дві третини. Більше половини з цих девайсів є «розумними», що спрощує доступ до Інтернету. Зауважимо, що кількість користувачів соціальних медіа також швидко зростає. За рік – на мільйон користувачів. Усього соцмережами користується більше трьох мільярдів людей щомісяця. Дев'ять із 10 з них роблять це за допомогою мобільного Інтернету. За даними цього звіту, кількість Інтернет-користувачів зростає на 7% щороку, кількість користувачів соцмереж зростає на 13%, кількість власників мобільних телефонів щороку збільшується на 4%. Водночас збільшується не лише кількість користувачів онлайн, зростає також кількість проведеного ними часу в Інтернет. За даними GlobalWebIndex, середній юзер проводить в інтернеті по 6 годин. Це основні «людські» характеристики нової економіки. І це відкриває додаткові можливості для великих компаній, як Google, Facebook, Alibaba, Tencent та інших [10].



Питома вага користувачів Інтернету серед дорослого населення України [2; 6]

| Джерело даних / Кількість користувачів (глибина проникнення) / Роки | 1997 | 2001 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| КМІС, грудень 2017 р., %  | 1    | 5    | 15   | 19   | 24   | 29   | 43   | 54   | 62   | 63   |
| ІнАУ, грудень 2017 р., %  |      |      | 12   | 18   | 22   | 33   | 50   | 57   | 63   | 64   |

В Україні поки що ми можемо спостерігати несистемний розвиток у цьому напрямі. Так, до 2016 року кількість інтернет-користувачів в Україні стрімко зростала і перевищила 60%, адже на початку 2016 року майже дві третини (62%) дорослого населення України користувалися Інтернетом. Частка користувачів серед людей 18-39 років в Україні сягнула 91%, як свідчать дані опитування КМІС [2]. Навесні 2017 року вже 63% дорослого населення України були користувачами мережі Інтернет. За тим же джерелом інформації, найбільш популярним є вихід у Інтернет через домашній стаціонарний комп'ютер або ноутбук 54%, хоча сьогодні вже 42% дорослого населення в Україні хоч раз на місяць користуються Інтернетом на мобільних пристроях (зокрема на смартфонах) [2]. Користування Інтернетом суттєво варіюється залежно від області проживання. Але вже впродовж двох десятиліть «головні осі розбіжностей у поширенні Інтернету в Україні залишаються незмінними – це вік і тип поселення» [2]. Як і раніше, простежується лінійна зворотна залежність між віком і використанням Інтернету. Чим молодший вік, тим вище проникнення Інтернету. Протягом останніх двох років усім віковим групам молодшим за 60 років притаманне активне зростання користування Інтернетом. Порівняно з більшістю розвинутих країн Західної Європи та Північної Америки проникнення Інтернету в Україні відбувається дещо повільніше. Крім того, 2017 рік показав, що кількість користувачів навіть скоротилася [2].

Опитування Інтернет Асоціації України [6], за підсумками 2017 року, також підтвердило, що вперше з початку досліджень інтернет-аудиторії кількість користувачів скоротилася: «проникнення регулярних інтернет-користувачів, старших 15 років, в Україні збереглося приблизно на тому ж рівні – 64,04% (у 2017 – 64,84%). Але при цьому «вперше відбулося помітне зниження абсолютного числа регулярних користувачів – із 21,6 млн. середини 2017 року до 21,0 млн. за підсумками грудня минулого року» [6]. Згідно з оприлюдненими даними, частка регулярних користувачів Інтернету (користуються 1 раз на місяць і частіше) в 2017 склала 64% населення, при цьому Інтернет удома є у 63,35% користувачів. Із 2004 року відсоток користувачів всесвітньої паву-

тини в Україні лише зростає, збільшившись із 12% до 64% [6]. Як бачимо, третина населення сіл взагалі не має доступу до швидкісного Інтернету.

Отже, перша проблема, як свідчать указані раніше джерела, така, що розвиток Інтернет породжує такий вид соціальної диференціації (а також інформаційної дискримінації) в Україні як те, що сільське населення, особи з низьким рівнем доходу і старші вікові групи користуються Інтернетом значно менше за інших.

Інша проблема для України – те, що під час використання «Інтернету речей» немає стандартів. На національному рівні вони прийняті в Німеччині, Нідерландах, Японії та Іспанії. ОЕСР оголосила, що продовжить працювати над розробкою стандартів щодо «Інтернету речей» у рамках реалізованого у 2017–2018 рр. горизонтального проекту «Going Digital» [13]. Це мультидисциплінарна, комплексна ініціатива країн-членів ОЕСР, метою якої є надання допомоги політичним діячам у кращому розумінні цифрових змін, що відбуваються в різних галузях економіки і суспільства в цілому. Це передбачає розвиток політичних інструментів, які сприятимуть процвітанню економіки і суспільства в умовах загальної цифровізації. Результатом проекту є формулювання рекомендацій для проактивної, а не пасивної політики, яка стане драйвером економічного зростання і соціального благополуччя, сприятиме вирішенню проблем уповільнення темпів зростання, безробіття та нерівності в багатьох країнах. У рамках реалізації цього проекту (2017–2018 рр.) фахівці ОЕСР досліджують можливості застосування і перспективи подальшого впровадження цифрових технологій, зокрема у сфері науки, фінансових ринків, освіти і навичок, державного управління та торгівлі. Проект об'єднує досвід і практику країн-членів ОЕСР у сфері цифрової економіки і підтримує дискусію на міжнародному рівні, пов'язану з вирішенням проблем, викликаних цифровою трансформацією. Проект «Going Digital» офіційно запущений 12 січня 2017 року на конференції, спільно організованій ОЕСР і Міністерством економіки та енергетики Німеччини в Берліні. Ключовими питаннями проекту є необхідність збільшення інвестицій у цифрову інфраструктуру; необхідність стимулювання конкуренції в інфор-

маційно-комунікаційному секторі, міжнародного співробітництва та кооперації між антимонопольними органами; необхідність кооперації між зацікавленими особами для підвищення надійності та безпеки цифрових мереж, дотримання особистих свобод і прав споживачів, сумісності цифрових стандартів; необхідність гарантувати загальність вигод цифрової трансформації для країн будь-якого рівня економічного розвитку, для фірм будь-яких розмірів, людей різного віку і рівнів освіти; необхідність удосконалення вимірювань цифрової трансформації, її наслідків, зокрема потоки даних і макроекономічну статистику; необхідність адаптації державного сектора і сфери послуг до змін. Реалізуватися проект має протягом двох років (2017–2018 рр.). Це має стати першочерговим завданням і для України, яка тісно співпрацює з ОЕСР. Крім того, ОЕСР проводить регулярні експертні огляди (Peer Review) у країнах-членах і країнах, які не є членами. Проведення кожного такого огляду ОЕСР в Україні сприяє поглибленню співробітництва. Огляди мають велике практичне значення, оскільки містять конкретні рекомендації щодо покращення державної політики у певній сфері. У 2014 році Рада ОЕСР прийняла рішення про поглиблення співпраці з Україною шляхом надання досвіду Організації для вирішення наявних питань у сфері державного управління та проведення необхідних реформ. Оскільки в Україні система управління економікою перебуває у процесі змін, є нагальна потреба вдосконалення механізму державного управління економікою загалом та інформаційної економікою зокрема. Потребують розробки принципово нові підходи до форм і методів управління. Є необхідність визначення науково обґрунтованих нормативно-правових аспектів державного регулювання. Ще однією серед визначених ОЕСР технологій є технологія аналізу великих даних (Big Data) – це набір методів та інструментів, які використовуються з метою обробки та інтерпретації великих обсягів даних. Вони широко використовуються для встановлення відносин і залежностей, підготовки прогнозів (дані державного сектора, охорони здоров'я, освіти).

Штучний інтелект – це технології, які виконують людиноподібні когнітивні функції. Експерти вважають, що використання штучного інтелекту сприятиме вирішенню складних і комплексних завдань, підвищення продуктивності, конкурентоспроможності.

Блокчейн (blockchain) – це децентралізована і дезінтегрована технологія, яка полегшує економічні транзакції й однорангові взаємодії. Дозволяє усунути необхідність використання довірених повноважень або оператора-посередника (у страхуванні,

фінансовій сфері, віртуальні валюти). Україна вже запровадила електронний державний аукціон на основі криптографічної технології. Також організаційно-економічна структура суб'єктів господарювання у сфері цифрової економіки в умовах глобалізації й інноваційного розвитку вже не відповідає сучасним об'єктивним потребам українського суспільства – «тільки 17% українських виробництв використовують інновації, тоді як у ЄС цей показник сягає близько 49%. Ми втрачаємо або марнуємо власний потенціал через низьку ефективність виробництва» [3]. Отже, є необхідність створення ефективного інформаційного забезпечення суспільства з метою отримання якомога більшою кількістю зацікавлених переваг від розвитку цифрової економіки як елемента стратегії суспільного розвитку. Адже «цифрова економіка – це також цифровий ринок. Якщо українські ІТ-компанії можуть дозволити собі найсучасніше обладнання, то малий та середній бізнес, потенційні покупці товарів та послуг в Україні, обмежені як у техніці, так і у фінансах. Це стосується й середньостатистичного споживача, якому не доступні сучасні цифрові блага (наприклад, «розумне житло», автоматизовані пересувні магазини чи навіть найпримітивніші каси самообслуговування). Тут діє проста формула: більше доступної функціональності товарів та послуг – більший обіг грошей, більше робочих місць» [11].

Цифрова економіка («інтернет-економіка», «нова економіка», «веб-економіка») є прискорювачем суспільного розвитку. Вона здатна швидко підвищити ВВП країни, змінити його структуру [1]. У світовій економіці 20% від цифрової економіки подолано ще у 2015 р. Сьогодні цифрова економіка має такі безумовні переваги перед матеріальними товарно-грошовими обмінами, як швидкість доставки товару або практично миттєве надання послуг. Ще однією перевагою цифрової економіки є більш низька ціна. Наприклад, електронна книга коштує, як правило, на 25–55% дешевше, ніж друкований варіант. Однією з ключових переваг цифрової економіки перед матеріальними обмінами є те, що електронні товари є практично нескінченними, існують в електронному вигляді. Матеріальні є завжди обмеженими в кількості. Отримати доступ до них значно складніше [8, с. 32]. Сьогодні електронна економіка вже виходить за межі комерційних аспектів. Вона впроваджується у великі компанії і корпорації, а також у соціальні сфери життєдіяльності населення країн. Окрім того, у світі відбувається «цифровізація» урядових організацій і структур, зокрема країни-сусіди України запроваджують цифрові технології

в державному управлінні швидкими темпами [7, с. 40]. У 2017 році аналітики Російської асоціації електронних комунікацій (РАЕК) оцінили внесок цифрової економіки в економіку Росії в 2,1% ВВП, а внесок мобільної економіки – в 3,8% ВВП. Сумарний внесок оцінюють у 5,06% ВВП.

Не дивлячись на те, що Україна не в авангарді серед таких країн, як Естонія, Ірландія, Швеція, Ізраїль, Великобританія, Австралія, де ROI інвестиції в цифрову трансформацію сягають 500%, уряд України також засвідчує свої можливості та готовність розвивати цифрову економіку. У січні 2018 р. схвалено Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, підкреслюючи, що Україна також має певні можливості у поширенні послуг, сучасних продуктів для покращення якості і конкурентності економіки [4].

Щоб проаналізувати ці можливості, звернімося до критеріїв, за якими експерти визначають стан розвитку цифрової економіки. Систематизувавши їх, отримуємо два блоки критеріїв. Перший – це кількісні показники та індекси, які характеризують ступінь проникнення ІКТ в економіку та суспільне життя. Другий – це показники, які у 2017 р. ОЕСР виокремила як ключові технології для розвитку цифровізації та цифрової трансформації – інтернет-речей, технологія аналізу великих даних, штучний інтелект і технологія блокчейн [13].

Кількісні показники. Кількість абонентів бездротового доступу до Інтернету. Це активні абоненти послуг мобільного, супутникового, бездротового наземного фіксованого та рухомого доступу до Інтернету та до широкосмугового Інтернету – фізичні /юридичні особи, які уклали договір / договори на користування послугами мережі передачі даних на кінець звітного періоду. Показники кількості наданих в електронній формі державних послуг та послуг органів місцевого самоврядування. Показник інноваційності – кількість товарів, робіт, послуг, які є новими, або такі, що піддавалися протягом останніх трьох років різного ступеню технологічним змінам.

Індекси та рейтинги. У презентованій у 2016 році визначено такі рейтингові показники (на основі глобальних індексів розвитку): «1) у 2020 Україна – № 40 у рейтингу Networked Readiness Index (WEF) (64-те місце у 2016); 2) у 2020 Україна – № 40 у рейтингу Global Innovation Index (INSEAD, WIPO) (56-те місце у 2016); 3) у 2020 Україна – № 50 у рейтингу Global Competitiveness Index (WEF) (85-те місце у 2016, індекс кумулятивний)» [9]. Розглянемо, що вони означають.

Глобальний інноваційний індекс (Global Innovation Index) формується на основі 81 показ-

ника, які відображають ключові фактори інноваційного розвитку країн [20]. Індекс готовності країн до мережевого суспільства (WEF Networked Readiness Index) – умови поширення ІКТ із метою соціально-економічного розвитку [19]. Індекс розвитку ІКТ (ITU ICT Development Index) – ступінь розвитку інфраструктури ІКТ, затребуваності ІКТ населенням. Показує масштаб «цифрового розриву» між розвиненими і країнами, які розвиваються [17]. Індекс розвитку електронного уряду (UN E-government Development Index) демонструє ступінь готовності країн до реалізації та використання послуг електронного уряду [17]. Глобальний індекс кібербезпеки (Global Cybersecurity Index) – для розрахунку використовуються дані про розвиток правових, технічних і організаційних заходів у сфері кібербезпеки, наявності державних освітніх і наукових інститутів, партнерств, механізмів співробітництва та систем обміну інформацією [14].

Крім того, цифрова економіка у своїй основі має мережеву базову структуру. Суспільство отримало новий тип соціальної структури, стало «мережевим суспільством». У цих нових умовах розвивається та трансформується й державне управління економікою. Гнучке управління та новий державний менеджмент змінюють централізований адміністративний контроль. Від політики обмеження монополізму відбувається перехід до створення умов вільного підприємництва та інвестування, розвитку конкурентного середовища, розвитку інноваційної діяльності. Це відбувається за допомогою різних організаційно-економічних методів та інструментів. Отже, механізми реалізації державної політики розвитку інформаційної економіки в Україні мають відповідати сучасним реаліям, об'єктивним суспільним та економічним процесам. Саме з цією метою Кабінетом Міністрів України було схвалено зазначену раніше «Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020» та затверджено план заходів щодо її реалізації. Цей документ розроблено спільно Ні Tech Office Ukraine, Кабінетом Міністрів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Комітетом із питань інформатизації та зв'язку та групою провідних експертів. У ньому наголошено, що шлях до цифрової економіки та цифрового суспільства України пролягає через внутрішній ринок виробництва, використання та споживання інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій. Концепція розвитку цифрової економіки є важливим кроком до стимулювання внутрішніх ринків споживання, упровадження та виробництва цифрових технологій. Документ визначає першочергові кроки щодо імплементації відпо-



відних стимулів та створення умов для цифровізації в реальному секторі економіки, в суспільстві, освіті, медицині, екології тощо, виклики та інструменти розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетентцій, а також визначає критичні сфери та проекти цифровізації країни.

Натепер в Україні ринок інформаційних продуктів і послуг перебуває на стадії формування. Основними компонентами ринку інформаційних продуктів є такі: технічний і технологічний, (сучасне інформаційне устаткування, потужні комп'ютери, розвинена комп'ютерна мережа та відповідні їм технології переробки інформації, що дає можливість роботи в глобальній комп'ютерній мережі Internet, здійснювати пошук інформації, клієнтів, товарів, технологія ведення гіпертекстового середовища, електронна пошта); нормативно-правовий (законодавче підґрунтя, яким врегульований інформаційний ринок); організаційний (елементи державного регулювання взаємодії виробників і розповсюджувачів інформаційних продуктів і послуг). Виходячи з цих критеріїв, можна зауважити, що розвиток цифрової економіки – це комплекс механізмів, мотивацій та стимулів розвитку цифрових технологій, а тому розгалуженої цифрової інфраструктури задля використання можливостей держави, посилення її конкурентоздатності, а також зростання благополуччя громадян.

**Висновки.** Цифрова економіка – новий вид економічних відносин, який спричинює зміни в соціальних відносинах, які містять як перспективи для стимулювання інновацій, ефективності управління, вдосконалення надання послуг, сприяючи інклюзії та стійкому економічному зростанню, добробуту громадян, країни та суспільства, так і загрози. По-новому структурується ринок, що призводить до появи викликів, пов'язаних із робочими місцями, навичками, безпекою, приватним життям. Українське суспільство має бути до таких змін належним чином підготовлене. Тому розвиток цифрової економіки слід розглядати як елемент стратегії суспільного розвитку, яка потребує належного науково-експертного обґрунтування. Концепція розвитку цифрових технологій передбачає виконання низки заходів, мета яких – подолання цифрового розриву (від запровадження цифрових робочих місць до приєднання до цифрових ініціатив сучасного світу, проведення досліджень цифровізації промисловості та бізнесу, визначення базових цифрових послуг, підготовку заходів з модернізації освіти, а також формування прогнозів цифрового розвитку України до 2020 року. Водночас не вирішеними залишаються завдання визначення конкретних практичних правових, регуляторних (організаційних), економічних та фінансових інфраструктурних механізмів, методів розвитку «цифрового суспільства».

#### Список літератури:

1. Джусов О.А., Апальков С.С. Цифрова економіка: структурні зрушення. *Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки»*. 2017. № 9.
2. Динаміка користування Інтернет в Україні: травень 2017. Соціологічне опитування КМІС. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=732&page=1&t=5> (дата звернення: 20.01.2019).
3. Кубів С. Цифрова економіка. Про нові можливості для України. *Новое Время*. 28 листопада 2017 р. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/kubiv/tsifrova-ekonomika-pro-novi-mozhливosti-dlja-ukrajini-2282520.html> (дата звернення: 20.01.2019).
4. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p>. (дата звернення: 20.01.2019).
5. Проект Закону «Про цифровий порядок денний України». Презентація. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, березень 2017 р. URL: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/40009.pdf> (дата звернення: 20.01.2019).
6. Проникновение интернета в Украине. Общенациональный репрезентативный опрос, декабрь 2017. Factum Group Ukraine. Інтернет Асоціація України. URL: [http://inau.ua/sites/default/files/file/1801/iv\\_kvartal\\_2017.pdf](http://inau.ua/sites/default/files/file/1801/iv_kvartal_2017.pdf) (дата звернення: 20.01.2019).
7. Рыбак С.Ю., Лантратов К.В. «Цифра» будет пронизывать все и вся. *Горизонты*. 2017. № 2. С. 40–41.
8. Тютюнин В.В., Зелинская Е.В., Конюхов В.Ю., Кочнева Е.В., Пивоварова В.О., Холодилова Е.В. Разработка Стратегии развития инжинирингового предприятия. *Молодежный вестник ИрГТУ*. 2015. № 2. С. 32.
9. Цифрова адженда України – 2020 («Цифровий порядок денний» – 2020): Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. Грудень, 2016. URL: <https://uccs.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (дата звернення: 20.01.2019).
10. Цифровая экономика: краткий статистический сборник / Г.И. Абдрахманова, Л.М. Гохберг, А.В. Демьяненко и др.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: НИУ ВШЭ, 2018. 96 с.



11. Щербатенко О. Перспективи та перешкоди цифрової економіки в Україні // *Na chas*. 2018. URL: <https://nachasi.com/2018/01/29/no-annoying-sites/> (дата звернення: 20.01.2019).
12. Юмаев Е.А. Инновационно-промышленная политика в свете перехода к индустрии 4.0: Зарубежные тенденции и вызовы для России. *Журнал экономической теории*. 2017. № 2. С. 181–185.
13. Digital economy outlook // OECD. URL: <http://www.oecd.org/going-digital/> (дата звернення: 20.01.2019).
14. Global Cybersecurity Index 2017. URL: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI.aspx> (дата звернення: 20.01.2019).
15. Global digital report 2018. //«We Are Social», «Hootsuite», 2018. <https://digitalreport.wearesocial.com/> (дата звернення: 20.01.2019).
16. Lipsey R. Technological Shocks: Past, Present and Future. 2002. URL: <http://www.sfu.ca/~rlipsey/T&G.PDF> (дата звернення: 20.01.2019).
17. Measuring the Information Society Report 2017. URL: [http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017\\_Volume1.pdf](http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2017/MISR2017_Volume1.pdf) (дата звернення: 20.01.2019).
18. Negroponte, Nicholas. Being digital. New York: Alfred A. Knopf. 1995. 243 p.
19. The Global Information Technology: Innovating in the Digital Economy. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016> (дата звернення: 20.01.2019).
20. The Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World. URL: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Global-Survey/> (дата звернення: 20.01.2019).

#### **РАЗВИТИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ КАК ЭЛЕМЕНТ СТРАТЕГИИ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены основные понятия и основные тенденции цифровой экономики. Представлены теоретические аспекты цифровой экономики как экономики будущего. Проанализировано состояние и перспективы развития цифровой экономики в Украине. Предлагается рассматривать развитие цифровой экономики как элемент стратегии общественного развития.*

**Ключевые слова:** государственное управление, экономика, информация, цифровая экономика, электронная экономика, экономическая система, информационная экономика, механизмы государственного управления.

#### **DIGITAL ECONOMY DEVELOPMENT AS AN ELEMENTS OF SOCIAL DEVELOPMENT STRATEGY IN UKRAINE**

*The article deals with the basic concepts and basic tendencies of the digital economy. The theoretical aspects of the digital economy as the future economy are presented. The state and prospects of the development of the digital economy in Ukraine are analyzed. It is proposed to consider the development of the digital economy as an element of the strategy of social development.*

**Key words:** state administration, economy, information, digital economy, electronic economy, economic system, information economy, mechanisms of state administration.

**Козак Т.М.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## РЕАЛІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОГО РІВНЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

*У статті визначено позитивні та негативні результати впровадження другого накопичувального рівня системи пенсійного забезпечення в Україні на основі аналізу передумов здійснення пенсійної реформи, а також вказано складники цього процесу.*

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, накопичувальний рівень пенсійного забезпечення, пенсійна реформа, впровадження накопичувального рівня пенсійного забезпечення.

**Постановка проблеми.** Уже протягом десятиліть в Україні склалася негативна ситуація щодо пенсійного забезпечення. Коштів Пенсійного фонду не вистачає для виплат пенсій, тому останнє десятиліття фонд є дотаційним, адже держава покриває нехватку грошових ресурсів задля недопущення соціального катаклізму. Проте така ситуація є не допустимою, виходячи з тих завдань, які має вирішувати виконавча гілка влади і на що мають направлятися кошти державного бюджету. У цьому спостерігається порушення принципу соціальної справедливості стосовно тих, хто сплачує податки і пенсійний збір, адже вони з двох джерел утримують пенсіонерів, недотримуючись соціальних послуг, які б були забезпечені за рахунок коштів державного бюджету. Вирішення цієї проблеми є очевидним – упровадження накопичувальної системи у пенсійному забезпеченні, про що стверджують і науковці, і політики, і на що вказує зарубіжний досвід. Значно складніше відповісти на питання про те, як це необхідно зробити, тобто виробити механізм реалізації цього процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань функціонування системи пенсійного забезпечення в Україні, здійснення пенсійної реформи висвітлено в роботах як відомих, так і молодих науковців, що здійснюють пошуки у різних наукових сферах – державного управління, економіки, права та ін. До публікацій останніх років із цього питання слід віднести праці таких дослідників, як В. Бессараб, О. Буряченко, І. Гнибіденко, Б. Головаш, Т. Дідковська, О. Заславська, Т. Калита, М. Кравченко, Е. Лібанова, Д. Минюк, О. Минюк, О. Мостовенко, В. Тарасова, Л. Ткаченко, В. Федина, Ю. Чернявська, Н. Шуст та ін. Проте сьогодні залишається низка ще не вирішених питань як у теоретичному, так і практичному

плані щодо функціонування системи пенсійного забезпечення.

**Постановка завдання.** Тому метою статті є встановлення складників механізму впровадження накопичувальної системи у пенсійному забезпеченні з урахуванням ризиків, недоліків та переваг такого процесу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання введення накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення (а тому й можливе знаття фінансової і соціальної напруги в суспільстві) стало законодавчо можливим ще з 2003 року, коли до Закону України «Про пенсійне забезпечення» було внесено зміни щодо впровадження трьох рівнів у системі пенсійного забезпечення [1]. Однак реалізація цієї норми не здійсненна уже протягом 15 років. Сьогодні є лише солідарний рівень, за якого поглиблюється криза фінансових надходжень до пенсійного фонду.

Упровадження другого рівня – обов'язкової накопичувальної системи – є і сьогодні складним завданням. Його впровадження, уже виходячи з сутності, передбачає вирішення двох різнопланових завдань: організаційного забезпечення та економічних гарантій. Організаційний момент пов'язаний із введенням для кожного громадянина індивідуального пенсійного рахунку, на який громадянин зараховуватиме власні відрахування із заробітної плати (доходу). Це питання має вирішити державні інституції. Другий аспект полягає у механізмах інвестування коштів в економіку і довгострокового збереження за належного менеджменту. Цей рівень хоча і є встановленим законодавчо як обов'язковим, проте є захищеним від діяльності органів влади, але він залежний від якості управління інвестиціями. Тобто його реалізація пов'язана з функціонуванням приватних підприємницьких структур, для яких мають бути встановлені законодавчі межі

специфіки діяльності. Хоча це і є основними складниками у впровадженні накопичувальних рівнів, проте існують також інші аспекти та питання, які потребують вирішення. Так, на це вказує М.В. Кравченко: «Для того, щоб запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи стало дієвим інструментом соціального захисту українських громадян, необхідна практична реалізація пенсійної реформи, яка містить соціальні, економічні, демографічні, фінансові та політичні складники» [2].

Другий рівень пенсійної системи має запрацювати 1 січня 2019 року, а усі відповідальні за його функціонування органи уряд має сформувати до 1 липня 2018 року. Цей строк визначений законом, проте «відсутність оформленої у законопроект моделі, яку б підтримували і уряд, і громадськість, і основні кредитори України, може привести до порушення встановлених термінів» [3]. Це пов'язано з різними підходами до введення другого рівня, а саме про те, чи створення Накопичувального фонду, як передбачає чинне законодавство, чи функціонування накопичувальної системи, про яку йдеться у депутатському законопроекті №6677 [4], зареєстрованому у липні 2017 року. Крім того, цей процес законотворення продовжується, адже Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку розробила свою модель функціонування накопичувальної системи.

Тоді виникає знов ситуація, коли затягування з ухваленням указаних законодавчих актів поглиблюватиме кризу з пенсійним забезпеченням. Подальше зниження пенсій демотивуватиме громадян, що працюють, сплачувати внески на солідарний рівень, що призводитиме до ще більшого дефіциту публічних фінансів. А дефіцит Пенсійного фонду знов покриватиметься з державного бюджету, оскільки, як свідчить статистика, на одного пенсіонера сьогодні припадає лише один працівник, який регулярно сплачує внески до ПФУ. В Україні проживають 26 млн. громадян віком від 18 до 60 років, а страхові пенсійні внески до 1 жовтня 2017 року сплачували лише за 10,5 млн. осіб, ще за 1,5 млн. сплачує держава [5]. «Станом на 1 листопада 2017 року кількість застрахованих осіб становила 12 971,3 тис. осіб. Отже, тільки за 75% зайнятого населення роботодавці та держава сплачують внески, а 25%, а це близько чотирьох мільйонів осіб працездатного віку, не сплачує ЄСВ. 2017 року дотація з Держбюджету Пенсійному фонду становить 141,3 млрд. грн. (133,5 млрд. грн. з урахуванням ПКМУ від 01.12.2017 №901). Це майже половина від суми, необхідної для виплати всіх пенсій у державі» [6]. Тому знов продовжується ситуація про неможливість забезпечення на сьогодні «справедливих» пенсій. В Україні наразі

є 11,7 мільйонів пенсіонерів. Із них вісім мільйонів (68%) до початку реформи 2017 р. отримували лише мінімальну пенсію [5], якої не вистачало на задоволення навіть нагальних потреб. Так, розмір виплат не залежав від тривалості стажу роботи та заробітку, з якого особа сплачувала внески. Така ситуація, окрім того, що була несправедливою щодо людей, не створювала мотивів працювати легально і дбати про сплату внесків до Пенсійного фонду.

Якщо ж уведення накопичувальних рівнів і надалі затягнеться, то це дискредитує і саму реформу, і поглибить кризу в системі пенсійного забезпечення. Саме на це вказують більшість дослідників питання пенсійного забезпечення, зокрема О.Ю. Минюк, Д.І. Минюк зазначають, що «існує потреба у подальшому посиленні ролі накопичувальних принципів у фінансуванні пенсій. Це дозволяє індивідуалізувати процес накопичення пенсійного капіталу, підвищити рівень життя пенсіонерів в умовах зростання демографічного навантаження на осіб працездатного віку» [7]. Дослідники одним з основних факторів погіршення стану з пенсійним забезпеченням називають тенденції в демографічній ситуації країни.

У найближчі роки погіршиться демографічна ситуація, адже в працездатний вік входить покоління, народжене в кінці 1990-х – початку 2000-х років, коли в Україні фіксувалося падіння народжуваності. Одночасно на пенсію виходитиме покоління 50–60-х років. Наприклад, за даними демографів, 58-річних українців удвічі більше, ніж 18-річних, тобто тих, хто найближчими роками сплачуватиме солідарні внески, буде значно менше за тих, хто стане пенсіонерами. На інший демографічний аспект, що має вплив на пенсійне забезпечення, вказує Т. Калита: «За даними Центру Разумкова, тривалість життя чоловіків в Україні нині становить 63 роки, жінок – 72 (для порівняння у країнах Європейського Союзу: чоловіки – 75,3 р., жінки – 81,8 р.)» [8]. Тобто економічні та соціальні фактори, що впливають на введення в дію пенсійної реформи, значно різняться. Коли, з одного боку, збільшення пенсійного віку веде до вирішення частини питань зі зменшення дефіцитності Пенсійного фонду, то з іншого – таке рішення є очевидним порушенням принципів соціальної справедливості. Крім того, *протилежність соціальних і економічних факторів у пенсійному забезпеченні, що суперечить самій природі економічно-соціального розвитку*, веде до подальшого розростання кризи. Тривала економічна криза заганяє підприємництво в тінь, що породжує несплату внесків у Пенсійний фонд. Економічна криза зумовлює підвищення рівня фактичного безробіття, що зумовлює подальшу імміграцію економічно активного населення, яке не сплачуватиме в державі

ні податків, ні встановлених зборів. Проте люди пенсійного віку, які повертаються в Україну після заробітків, потребують соціального, зокрема пенсійного, забезпечення.

Слід наголосити також на тому, що політика Кабінету Міністрів, відповідно до положень пенсійної реформи 2017 року, яка пов'язана з підвищенням мінімального страхового стажу до 25–35 років, лише трохи пом'якшать гостроту кризи у пенсійному забезпеченні, але ці дії не сприятимуть сталості пенсійної системи. Більше того, коефіцієнт заміщення (відношення отриманої пенсії до втраченої зарплатні під час отримання права на пенсію при страховому стажі 30 років), за оцінками експертів, знизиться до 25%, при тому, що Україна зобов'язується привести його до 40%. Усе вищесказане ще раз підтверджує необхідність термінового введення накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення, що повністю співвідноситься з метою пенсійної реформи, яка полягає у створенні надійної багаторівневої пенсійної системи, яка б мотивувала громадян сплачувати внески в солідарний (перший) рівень та накопичувати на свою старість на індивідуальних пенсійних рахунках (другий та третій рівні).

Відповідно до нормативно-правових актів, запровадження другого рівня пенсійного забезпечення мало передувати виконання кількох умов, зокрема стале зростання ВВП та бездефіцитність Пенсійного Фонду України, все ж цю вимогу необхідно змінити, оскільки, як показує аналіз, друга передумова не може бути виконана в українських реаліях, коли більшість пенсій низькі, а парламент може їх підвищувати своїм рішенням без урахування страхових принципів та рівня доходів Пенсійного фонду.

Механізми впровадження другого рівня пенсійного забезпечення згідно з чинним законодавством широко обговорюються спеціалістами. Так, Українська асоціація адміністраторів пенсійних фондів виробила дев'ятикрокову «схему руху внесків від учасників другого рівня» [9]. Ця схема передбачає здійснення процедур відрахувань до накопичувального фонду та перевірку цього процесу відповідними службами Пенсійного фонду України через зв'язок із фіскальною службою так, як перші два кроки. Потім адміністративний офіс Накопичувального фонду перераховує кошти компаніям з управління активами на основі інформації, яку отримує від Пенсійного фонду України (третій і четвертий крок). Подальші кроки пов'язані з управлінням активами самими компаніями і збереженням на рахунках банків. Останній крок у цьому ланцюжку знов забезпечує ПФУ.

Аналіз цієї схеми, яка відповідає чинному законодавству, зайвий раз підтверджує його недоскона-

лість саме в частині існування Накопичувального фонду як інституції, яка фактично є бюрократичною надбудовою з обмеженими функціями, що має утримуватися за рахунок незначних відрахувань. «Такі страхові внески не будуть частиною єдиного соціального внеску та будуть нараховуватися і сплачуватися окремо або роботодавцем застрахованої особи, або безпосередньо застрахованою особою у розмірі 2% від суми заробітної плати та щорічно збільшуватися на 1% до досягнення 7%» [9]. Тому логічними є пропозиції, викладені в законопроекті № 6677 від 10 липня 2017, де повністю виключено поняття накопичувального фонду, а передбачена накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та персоналізований облік прав застрахованих осіб. І хоча розробники схеми вказують на аналогічні положення, що містяться в законодавстві і проекті Закону, єдність полягає лише у тому, що «базою розрахунку страхових внесків до накопичувальної системи є сума заробітної плати, на яку нараховується єдиний соціальний внесок» [9]. Інституційний складник значною мірою різниться, хоча обидва підходи передбачають існування компаній з управління активами.

Функції таких інституцій полягають саме в якісному управлінні активами, яке дасть змогу утримувати себе за рахунок страхових пенсійних внесків, що буде результатом збереження і примноження страхових коштів. «Страхові внески учасників накопичувальної системи будуть інвестувати не пенсійні фонди самотужки, а окремі компанії з управління пенсійними активами. Компанія з управління активами буде здійснювати свою діяльність як професійний учасник фінансового ринку та обиратися за результатами конкурсу. Її завданням буде отримання інвестиційного доходу на користь учасників та збереження вартості активів» [9]. Діяльність таких інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування має залишатися підконтрольною органам Пенсійного фонду України та громадському контролю, для чого чітко мало бути зазначено в нормативно-правових актах не лише права, а і процедури здійснення такого контролю та відповідальність за неефективне управління. Це зумовлено тим, що громадяни, які здійснюють відрахування у межах другого накопичувального рівня самостійно чи через Пенсійний фонд, визначаються з вибором компаній з управління активами, проте контракт укладають із Пенсійним фондом.

Прогнози Української асоціації адміністраторів пенсійних фондів у плані самостійного вибору громадянами відповідних компаній на перших етапах песимістичні, що і зрозуміло, оскільки ці компанії



ще не матимуть функціональної історії, хоча в Україні такі інституції існують відповідно до Положення про особливості здійснення діяльності з управління активами інституційних інвесторів, затвердженого рішенням № 1414 Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку 06.08.2013. Тому «громадяни, які не оберуть компаній з управління активами, будуть автоматично розподілені між іншими компаніям з управління активами, вповноваженими для роботи з другим рівнем. За попередніми оцінками, самостійно компанію для управління активів беруть не більше 2% українців, решта 98% потраплять до системи автоматичного розподілу» [9].

За законодавством громадяни чи ПФУ мають право будь-коли міняти компанії з управління активами, а «з четвертого року роботи другого рівня вони обирають свої інвестиційні портфелі, тобто активи, у які компаніям з управління активами вкладуть накопичення для отримання доходу» [9]. Громадяни на підставі укладених контрактів за цією системою зможуть отримати довічну пенсію або одноразову виплату, але слід звернути увагу, що питання її розміру буде залежати від діяльності компанії, що є одним із ризиків і основою неприйняття громадянами даної системи.

Таким чином, механізм упровадження другого накопичувального рівня пенсійного забезпечення має

містити такі складники: нормативно-правовий, інституційний, фінансовий, економічний, інформаційний, контролювальний (рис. 1). Доцільно зазначити, що кожен зі складників цього механізму передбачає здійснення конкретного виду діяльності, тобто реалізацію тих чи інших управлінських функцій. Одним із важливих аспектів в економічному складнику є надання можливості для компаній з управління активами робити інвестиції *в діяльність зарубіжних провідних фірм*, що на першому етапі дасть гарантії щодо збереження активів та примноження. Це підніме довіру вкладників до накопичувальної системи пенсійного забезпечення. Примножені кошти можуть у подальшому працювати і на вітчизняному ринку. Пільги для такої діяльності мають бути передбачені для випадків вкладення коштів у *проекти соціально-економічного розвитку територій*.

У схемі механізму зображені лише зв'язки щодо забезпечення діяльності інститутів та інституцій, проте слід зазначити, що між складниками механізму є взаємозумовлені впливи, зокрема нормативно правовий складник забезпечує основу функціонування інших. Вони направлені на досягнення результату щодо зміни системи пенсійного забезпечення в Україні.

Упровадження третього накопичувального рівня може відбуватися паралельно з впровадженням дру-

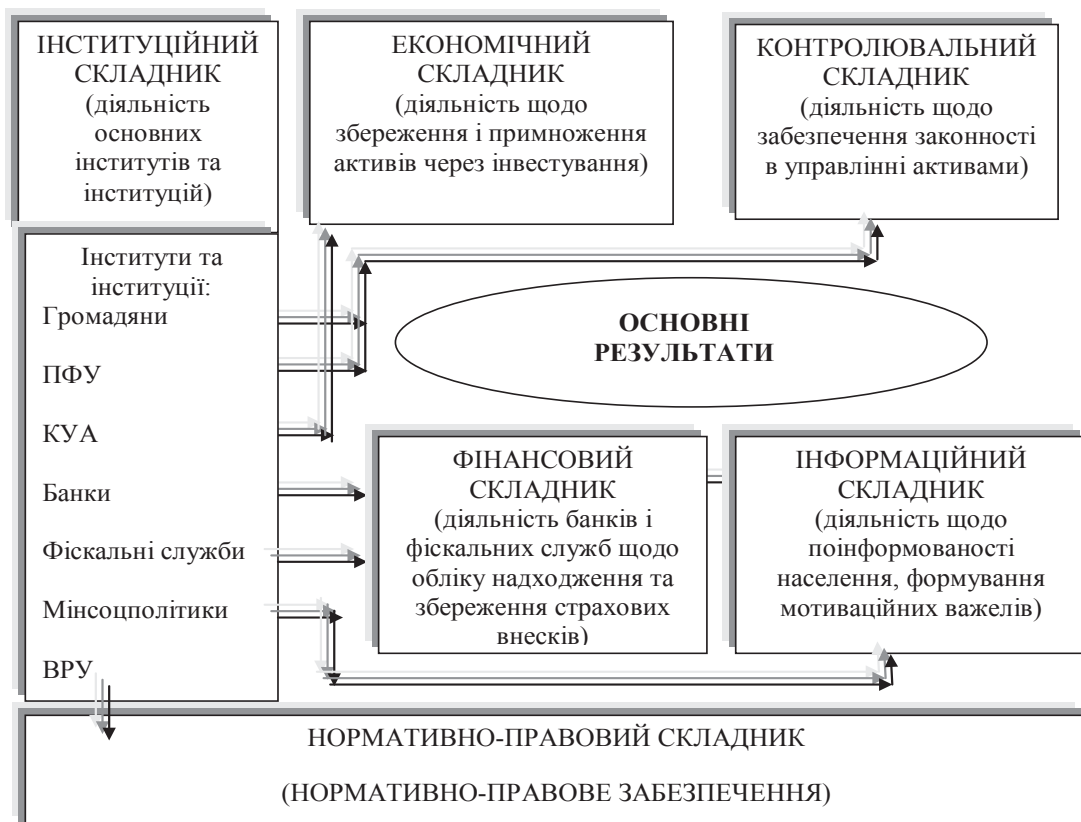


Рис. 1. Схема механізму впровадження другого накопичувального рівня пенсійного забезпечення

гого або після його впровадження, тобто незалежно, оскільки суть накопичувальної системи полягає саме у накопиченні коштів особою на рахунках недержавного пенсійного фонду. Система недержавного пенсійного забезпечення, на відміну від попередніх двох рівнів, є добровільною. Її основу складають недержавні пенсійні фонди. Якщо особа бажає отримувати додаткові виплати до пенсійних виплат, отримуваних у межах інших двох систем, вона може обрати недержавний пенсійний фонд (або навіть декілька) та здійснювати внески туди. У цій системі можуть брати участь добровільно як фізичні, так і юридичні особи, зокрема роботодавці, профспілки. Підтвердженням незалежності введення третього рівня може слугувати той факт, що на ньому накопичено близько 2,1 млрд. гривень. Хоча це і становить менше 0,1% ВВП і є надзвичайно низьким показником, для чого є об'єктивні причини: відсутність заходів держави, які б мотивували накопичення, ненадійна фінансова система та низька фінансова грамотність, проте позитивним проявом можливих позитивних змін.

Упровадження накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення має значну низку переваг, тобто результатів реформування пенсійної системи, проте має і низку ризиків, які і сьогодні заважають впровадженню положень законодавства (табл. 1). Так, можна розкрити сутність одного з результатів. Із досліджень О.І. Заславської, яка стверджує, що «національна пенсійна система є одним з основних чинників, що призводять до фіскальної вразливості економіки» [10], впливає, що впровадження накопичувального рівня зможе усунути цю вразливість у частині відрахувань

до пенсійного фонду. І хоча ризиків із впровадженням накопичувального рівня не так багато, значимість є суттєвою в початку конкретних дій органів державної виконавчої влади щодо виконання положень законів України, зокрема Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Слід зазначити, що впровадження навіть чітко розробленої моделі пенсійного забезпечення, вироблення дієвого механізму не є гарантією успіху реформи. Фактори (умови, причини), що зумовлюють успіх чи провал реформи Основними факторами успіху чи провалу реформи, є як прямі, так і непрямі, зовнішні та внутрішні фактори системи, до яких можна віднести:

- економічне стимулювання громадян до виходу на пенсію у пізнішому віці;
- запровадження системи гарантування визначеної мінімальної суми накопичень;
- підтримка реформи західними партнерами;
- урахування кращого іноземного досвіду та типових помилок під час запровадження накопичувальної системи в інших країнах;
- недопущення державних структур до управління пенсійними накопиченнями;
- запровадження чітких однозначних правил для всіх учасників ринку;
- невідворотність покарання шахраїв;
- широке інформування громадян про можливості і вигоди пенсійних накопичень;
- податкове та інше стимулювання добровільних накопичень.

Крім того, посилення і централізація регулювання та нагляду за суб'єктами накопичувальної

Таблиця 1

**Наслідки впровадження накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення**

| <b>НАСЛІДКИ</b>  |   |
|--|---|
| <b>Позитивні (результати реформування)</b>   | <b>Негативні (ризик)</b>  |
| Підвищення коефіцієнта заміщення до 40+% у довгостроковій перспективі. Орієнтовний вклад 1–3 рівнів 20%–15%–10%                | 1) ризик втрати частини коштів накопичувальної системи через:<br>а. майбутні фінансово-економічні кризи;<br>б. нездатність «обігнати» інфляцію під час інвестування накопичень;<br>с. неякісні фінансові інструменти;<br>д. шахрайство тих, хто управляє накопиченнями.<br><br>Збільшення відсотка зарплати, який вилучатиметься для пенсійної системи. |
| Перехід солідарного рівня на лише страхові принципи, без привілеїв окремих категоріям населення                                |   |
| Перехід на професійні накопичувальні системи для дострокових пенсій працівникам, які зайняті на шкідливих для здоров'я роботах |   |
| Зменшення можливостей для популізму через унеможливлення підвищення пенсій, не забезпечених надходженнями в Пенсійний Фонд     |   |
| Підвищення рівня фінансової грамотності населення  |   |
| Фіскальна стабілізація, ліквідація дефіциту Пенсійного Фонду України; існуюча  |   |
| Створення потужного фінансово-інвестиційного ресурсу («довгих грошей») для розвитку економіки                                  |   |
| Підвищення надійності фінансового сектора  |   |
| Розвиток фондового ринку   |   |
| Перетікання коштів «із-під матраців» у фінансовий сектор   |   |
| Зростання економіки  |   |

системи та здійснення обліку пенсійного накопичення, створення внутрішніх надійних фінансових інструментів, захист прав власності та міноритарних інвесторів мають стати ключовою метою у введення накопичувального рівня пенсійного забезпечення. Саме це мають здійснити органи державної влади задля подолання неспроможностей ринку.

**Висновки.** Таким чином, упровадження накопичувальних рівнів пенсійного забезпечення в Україні необхідно здійснити в найкоротший час. Це пов'язано з тим, що тенденції у функціонуванні системи пенсійного забезпечення вказують на погіршення ситуації без впровадження докорінних реформ. І хоча умови сьогодення не є сприятливими для такого реформування, проте наслідки відсутності дій із боку органів державної влади можуть стати не більш безпечними,

ніж ризики реформування, оскільки протилежність соціальних і економічних факторів у пенсійному забезпеченні суперечить самій природі економічно-соціального розвитку і веде до подальшого розростання кризи. Механізм упровадження другого накопичувального рівня пенсійного забезпечення має містити такі складники: нормативно-правовий, інституційний, фінансовий, економічний, інформаційний, контрольний. Доцільно зазначити, що кожен зі складників цього механізму передбачає здійснення конкретного виду діяльності, тобто реалізацію тих чи інших управлінських функцій, а також систему взаємопов'язаних впливів. Подальшими дослідженнями можна конкретизувати види діяльності кожного зі складників механізму та визначити обмеження і права кожної з інституцій у цьому механізмі.

#### Список літератури:

1. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 49–51, ст. 376). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1058-15/page>.
2. Кравченко М.В. Накопичувальна пенсійна система як інструмент соціального захисту громадян. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10kmvszg.pdf>.
3. Українська асоціація адміністраторів пенсійних фондів (УААПФ). URL: <http://www.uaapf.com>.
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування № 6677 від 10.07.2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62218](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218).
5. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Пенсійна реформа: [назва з екрану]. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/pensijna-reforma>.
7. Минюк О.Ю. Пенсійна реформа в Україні: реалії та вимоги сьогодення. *Юридичний вісник*. 1 (42) 2017. URL: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/UV/article/viewFile/11518/15299>.
8. Калита Т.А. Проблеми розвитку пенсійної системи в Україні та шляхи їх розв'язання. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*, 1 (64) 2014, С. 100–105. URL: [http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/2683/1/2640\\_IR.pdf](http://ir.nusta.edu.ua/jspui/bitstream/doc/2683/1/2640_IR.pdf).
9. Українська асоціація адміністраторів пенсійних фондів (УААПФ): [назва з екрану]. URL: <http://www.uaapf.com>.
10. Заславська О.І. Актуальні питання пенсійної реформи в Україні. «Молодий вчений». № 8 (48). серпень, 2017. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/18965/1/молодий%20вчений2017.pdf2017.pdf>.

#### РЕАЛИИ ВВЕДЕНИЯ НАКОПИТЕЛЬНОГО УРОВНЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

*В статье определены положительные и отрицательные результаты внедрения второго накопительного уровня системы пенсионного обеспечения в Украине на основе анализа предпосылок осуществления пенсионной реформы, а так же указаны составляющие этого процесса.*

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, накопительный уровень пенсионного обеспечения, пенсионная реформа, внедрение накопительного уровня пенсионного обеспечения.

#### IMPLEMENTATION OF THE ACCUMULATIVE LEVEL OF RETIREMENT BENEFITS IN UKRAINE

*The article outlines the components of the mechanism of implementation of the second accumulative level of the retirement benefits system in Ukraine by analysing prerequisites for the implementation of pension reform and indicates the positive and negative consequences of this process.*

**Key words:** retirement benefits, accumulative level of retirement benefits, pension reform, mechanisms for the implementation of the accumulative level of retirement benefits.

*Козименко І.А.*

Національна академія державного управління при Президентові України

## РОЛЬ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ У ПІДВИЩЕННІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

*У статті досліджено роль і місце вугільної промисловості у підвищенні енергетичної незалежності України. Визначено основні заходи щодо підвищення результативності та ефективності діяльності галузі. Обґрунтовано необхідність застосування системного підходу в реалізації Плану дій з енергетичного розвитку України. Доведено, що проблему забезпеченості регіонів України паливом та енергією можна вирішити шляхом послідовної реалізації державної політики розвитку паливно-енергетичного комплексу загалом та вугільної промисловості зокрема. Запропоновано ефективний організаційно-правовий механізм узгодження інтересів виробників, постачальників і споживачів енергоресурсів.*

**Ключові слова:** публічне управління, вугільна промисловість, енергоресурси, сталий економічний розвиток, енергетична незалежність.

**Постановка проблеми.** Питання, пов'язані з розвитком вугільної енергетики в Україні, є предметом пильної уваги на всіх рівнях державного управління. Але державне управління в енергетичній сфері є малоефективним, а впорядкування діяльності органів державної влади відбувається вкрай повільно. Так, не враховується те, що в країнах із ринковою економікою державне втручання має набувати переважно економічного характеру, використовуватися як засіб, що надає можливість повніше аналізувати стан справ, дозволяє застерегти, попередити та вплинути на настання кризових ситуацій чи здійснення неправомірних дій. І лише за негативного кінцевого результату настає черга адміністративних чи силових інструментів політики.

Сучасний же етап розвитку системи державного управління можна охарактеризувати активною реалізацією нової ініціативи – реформи децентралізації. Основними завданнями цієї реформи є створення умов для розвитку громад, передача більшої частини повноважень на базовий рівень управління та чітке розмежування функцій між рівнями управління, а також гарантування належного ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Таким чином, формується новий активний учасник економічних відносин, що може підняти ефективність розвитку ресурсного потенціалу на новий рівень.

Реалізація проектів вугільної промисловості та енергетики в такому разі може отримати новий виток розвитку через ефективне виконання регіональних, місцевих завдань в економічній, соціальній та еколо-

гічній сфері. Тому формування умов розвитку зацікавленості місцевої ініціативи до цих проектів вугільної енергетики є особливо актуальним завданням.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми ефективного енергоспоживання та енергозбереження на фоні постійного зростання цін на енергоносії стали особливо актуальними для України в цілому та окремих територіальних громад. Проблеми зниження викидів, енергозбереження та енергоефективності є одними з найактуальніших, адже безпосередньо впливають на рекреаційний потенціал міст, є запорукою сталого розвитку в майбутньому [1; 5; 6; 8].

Розуміючи загрози та виклики, що стоять перед місцевою владою, місцеві громади приєднуються до Європейської ініціативи «Угода мерів».

Угода Мерів – це провідна ініціатива, започаткована Європейським Союзом, котра охоплює місцеві та регіональні органи влади, які беруть на себе добровільні зобов'язання підвищувати енергоефективність та нарощувати використання відновлювальних джерел енергії на своїх територіях. Керуючись цим зобов'язанням, підписанти Угоди прагнуть скоротити власні викиди CO<sub>2</sub> щонайменше на 20% до 2020 року та на 30% до 2030 року, сприяючи розвитку екологічно орієнтованої економіки та підвищенню якості життя [4].

Результатом такої системної роботи підписантів Угоди стає не тільки заощадження енергії, а й надання екологічно чистих і фінансово доступних енергетичних послуг, створення постійних робочих



місце, підвищення фінансової та соціальної стабільності, більш чисте довкілля, краща якість життя, підвищення економічної конкурентоспроможності за рахунок розвитку бізнесу й інновацій, а також поліпшення якості суспільних послуг та інфраструктури.

В Україні до Ініціативи «Угода Мерів» приєднались 173 міста та громади. Утілення заходів, передбачених Планом Дій зі Сталого енергетичного розвитку (далі – ПДСЕР) в рамках «Угоди Мерів», – це стратегічна ціль та пріоритет діяльності територіальної громади міста. Метою ПДСЕР є забезпечення розвитку міста на засадах енергетичної безпеки, енергоощадливості та енергоефективності з використанням альтернативної та відновлювальної енергетики.

Підвищення результативності та ефективності діяльності в галузі енергозбереження та підвищення енергетичної ефективності вимагає застосування системного підходу до реалізації сукупності взаємопов'язаних і взаємодіючих процесів, які відображені в 5 головних характеристиках бачення реалізації ПДСЕР:

- реалізації заходів у галузі енергозабезпечення та підвищення енергетичної ефективності;
- управлінні заходами в галузі енергозбереження та підвищення енергетичної ефективності;
- забезпеченні необхідними фінансовими ресурсами [3; 4; 7].

Таким чином, першочерговим завданням місцевої ініціативи з формування прийняттого рівня енергоефективності є пошук раціональних джерел енергозабезпечення. Одним із цих джерел є вугільна енергетика, що заснована на розвитку вугільної промисловості.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідження ролі вугільної промисловості в підвищенні енергетичної незалежності України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Останніми роками у світі спостерігаються тенденції швидкої відмови від надмірного укрупнення енергетичних потоків та переорієнтування регіональних політик на широке використання місцевих, зокрема відновлюваних, джерел енергії й поєднання різних видів діяльності, здійснюваної невеликими національними та великими міжнародними компаніями в рамках нових партнерств [6, с. 8]. Проте ці тенденції контрастують зі стратегією укрупнення і централізації, притаманній сучасній українській енергетиці. Аналіз Енергетичної стратегії України на період до 2030 року і проекту її оновлення [5] свідчить, що з двох напрямів забезпечення регіонів паливом та енергією, перший із яких полягав у скороченні енергоємності та розвитку безпечних для довкілля і менш затратних для споживача місцевих, зокрема відновлювальних, джерел, а другий – у подальшій централізації шляхом спорудження низки атомних і вугільних електростанцій, Україна вибрала останній (рис. 1).

Оновлена Енергетична стратегія України на період до 2035 року [6] враховує складну ситуацію на Донбасі (як основного постачальника енергетичного вугілля,) та дещо коректує плани в бік розвитку ядерної енергетики та інших альтернативних локальних джерел енергії. Проте перспективність проектів вугільної промисловості у вирішенні енергетичних завдань залишається актуальним.

Якщо орієнтувати державну політику розвитку паливно-енергетичного комплексу на скоро-

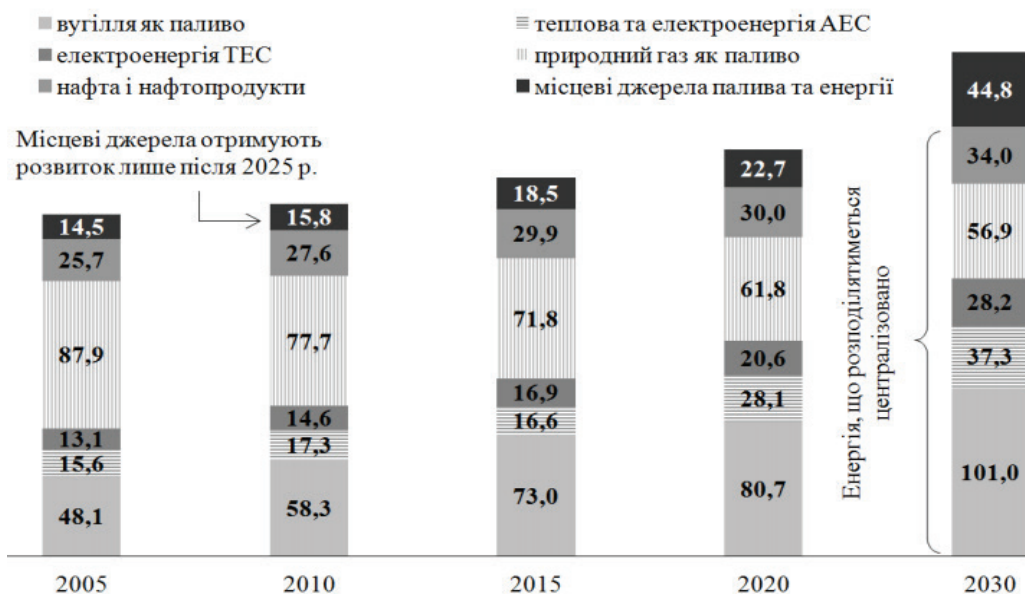


Рис. 1. Прогнозовані на 2015–2030 рр. обсяги споживання палива та енергії в Україні, млн. т у. п./рік (за даними базового сценарію Енергетичної стратегії України)

чення енергоємності та розвиток безпечних для навколишнього середовища (і менш затратних для споживача) місцевих, зокрема відновлювальних, джерел енергії, то це створюватиме велику кількість інвестиційно дешевих робочих місць і сприятиме виникненню великої кількості малих, розосереджених підприємств, що надаватимуть енергетичну та фінансову незалежність окремим громадянам. Проте обраний державою шлях протиставляє дорогому природному газу «сучасну» вугільну й «безпечну» атомну енергетику, що дозволяє зберегти неповоротке централізоване адміністрування.

Безумовно, не можна порушувати єдність енергетичної системи країни і відмовлятися від механізмів регулювання діяльності у цій сфері, що є найважливішими факторами забезпечення надійності енергопостачання. Але не слід забувати про необхідність максимально можливого використання місцевих ресурсів, посилення ролі в енергетичних балансах, створення ефективних регіональних систем енергопостачання та енергоспоживання.

Сучасна ситуація із забезпеченням України паливом та енергією схожа на ту, що існувала в більшості країн на відповідному етапі розвитку, яка спрямовувала більшу частку своїх валютних надходжень на придбання енергоресурсів. Аналогічні проблеми має Білорусь, яка, як і Україна, разом із незалежністю отримала значні проблеми енергетичного дефіциту. Вирішення цих проблем викладено в Концепції енергетичної безпеки Республіки Білорусь [1]. У ній передбачено до 2020 р. максимально можливе з точки зору економічної та екологічної доцільності залучення в паливно-енергетичний баланс власних паливних ресурсів – до 25% від загального споживання котельно-пічного палива; уведення нових генерувальних потужностей на джерелах, альтернативних природному газу й мазуту (ГЕС, ТЕС і ТЕЦ на вугіллі і місцевих видах палива); заміщення природного газу вугіллям у промисловості в обсязі 1,0 млн. т у. п. щорічно; модернізація й реконструкція потужностей на енергетичних джерелах, зокрема впровадження парогазових технологій; створення електрогенерувальних потужностей на базі промислових і житлово-комунальних джерел теплоти з доведенням установленної електричної потужності на цих об'єктах до рівня не менше 400 МВт. У 2010–2020 рр. у Республіці Білорусь планується побудувати 161 об'єкт малої енергетики, що працює на місцевих видах палива. Завдяки цьому обсяги закупівель природного газу буде скорочено на 2 млрд. куб. м.

Аналогічні ініціативи в українських умовах викладені в рамках бюджетних програм Міністерства енергетики та вугільної промисловості України [8].

Значимим, що енергетична безпека в білоруських проектах – це не перехід на альтернативні джерела енергії, а використання ефективних (із точки зору перетворення енергії) технологій. Не заміна одного енерговитратного виробництва іншим (газу вугіллям, бензину біоетанолом, дизельного палива рапсовим ефіром). Не придбання за кордоном дешевих, але малоефективних енергетичних технологій. Енергетичну безпеку можна гарантувати лише шляхом створення багатовекторної енергетики, що враховує пріоритетні напрями регіонального енергозабезпечення та енергозбереження.

Одним із векторів такої енергетики в Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Львівській та Волинській областях може стати використання як джерела палива та енергії метану вентиляційного повітря, вугільних шахт і родовищ. На частку України припадає, за різними оцінками, 12...25 трлн. куб. м цього палива [10, с. 36].

Метанові проекти можуть передбачати повний спектр способів застосування цього ресурсу. Серед них є спрямування метану в газопроводи чи його скраплення, використання для генерації електроенергії і в паливних елементах, обігрів житлових будинків і шахт, використання для заправки автомобілів у стисненому вигляді або після конверсії в рідке паливо, застосування у виробничих процесах.

Дебіт метанової свердловини на початку експлуатації становить до 30 м<sup>3</sup>/хв. за тиску до 10 МПа. Протягом півтора року дебіт зменшується, а тиск знижується до атмосферного. На одній шахті може бути розташовано 1–4 свердловини. Із кожної зі свердловин можна одержувати в середньому близько 8,25 млн. м<sup>3</sup> газу/рік. Із поглибленням шахтних горизонтів дебіт свердловин збільшується. За сучасного рівня технологій дебіт свердловини вугільного метану (з концентрацією 80–90%) може досягати 50–60 тис. м<sup>3</sup>/год. за ступеня вилучення 70–80%. Решту 20–30% сорбованого метану вилучають під час шахтного розроблення вугільного пласта.

Зрозуміло, що для використання шахтного метану в промислових масштабах слід вирішити низку технічних та економічних проблем. Це нестабільність метано-повітряної суміші, її висока вибухонебезпечність та висока собівартість одержуваних продуктів. Але це не означає, що у вугільних регіонах було варто будувати АЕС чи завод із виробництва біодизельного палива, а не розробляти технології використання місцевих джерел енергії.

Економічну доцільність масштабного видобутку метану підтверджує досвід США та Китаю. Передбачається, що цей напрям має значні перспективи розвитку: світовий видобуток метану може збільшитися з близько 90 млрд. м<sup>3</sup> у 2009 р. до 150 млрд. м<sup>3</sup>/рік у 2020 р. [8; 9].

Провідним видобувним регіоном у США є басейн San Juan на кордоні штатів Нью-Мексико і Колорадо, на який припадає понад 60% видобутку метану з трьох вугільних пластів сумарною потужністю до 35 м, розподілених в інтервалі 100 м (видобувні запаси – 2,4 трлн. м<sup>3</sup>). Другим за величиною є басейн Black Warrior у штаті Алабама (видобувні запаси – 0,6 трлн. м<sup>3</sup>). Значні видобувні запаси метану є у вугільному басейні Raton у штаті Колорадо.

Запроваджені в США технології дозволяють вилучати до 80% газу шляхом будівництва великої кількості вертикальних і горизонтальних свердловин із використанням пневмо- чи гідророзривів вугільних пластів. Кількість свердловин у басейнах перевищує 2 300, причому 70% газу дають приблизно 600 свердловин дебітом до 80 тис. м<sup>3</sup> газу на добу. Глибина свердловин – 150–1000 м. Термін експлуатації – до 20 років. Вартість буріння однієї свердловини, за даними компанії Halliburton, становить \$0,4–1,0 млн.

Середній період від зневоднювання пласта до виходу на максимальні обсяги видобутку метану – 1–2 роки, собівартість видобутку, залежно від геологічних умов залягання покладів, має дуже широкий діапазон – \$3–90/1000 м<sup>3</sup>.

Із 1994 р. США реалізує програму EPA Coalbed Methane Outreach Program (CMOP), метою якої є скорочення викидів метану від діяльності вугільної промисловості. Її партнерами є Китай, Індія, Російська Федерація та Україна [1].

До 2014 р. в Україні видобувалося більше 50 млн. м<sup>3</sup> метану вугільних родовищ. Лівову частку газу одержувалося на ОП «Шахта ім. О. Ф. Засядька» (майже половина української утилізації), на шахтоуправлінні «Покровське» (колишня шахта «Червоноармійська-Західна») та ВАТ «Шахта Комсомолец Донбасу». Абсолютна більшість інших надкористувачів не виконували ліцензійних умов, здійснюючи лише попутну дегазацію шахт, скидаючи метан в атмосферу. Лише 45 шахт мали системи дегазації, лише 11 використовували метан як паливо для шахтних котельень. Із загального обсягу шахтного метану, що виділяється на вугільних підприємствах, лише 13% відсмоктується дегазаційними системами, 4% – утилізується. Це в 4–5 рази менше європейських показників [2–4].

В Україні, яка посідає четверте місце у світі за обсягами викидів газу вугільних родовищ (2,5 млрд. м<sup>3</sup>/рік), є лише дві ділянки, де пробурені вертикальні свердловини для попередньої дегазації та уловлювання метану.

Державні програми (зокрема програма з енергозбереження та програма заходів щодо скорочення споживання природного газу) передбачають реалізацію проектів із видобутку метану вугільних пластів. Найбільш перспективними об'єктами для промислової розробки ресурсів визначено 29 шахт Донецького басейну з річними обсягами видобутку вугілля на кожній понад 250 тис. т, питомим вмістом метану від 20 м<sup>3</sup>/т і запасами, достатніми для експлуатації шахт протягом 10 років і більше. Однак виконати завдання, визначені у програмах, удалося лише частково через військові дії. Проект комплексного використання газу метану вугільних родовищ в Україні впроваджено до 2014 р. тільки на ОП «Шахта імені О.Ф. Засядька» (газоносність вугільних пластів – 19–23 м<sup>3</sup>/т; тиск газу у вміщувальних породах – 4–10 МПа; ресурси метану: у вугільних пластах – 3,9, у пластах-супутниках – 0,8, у пісковицях – 12,9 млрд. м<sup>3</sup>).

Посідаючи четверте місце у світі за ресурсами, Україна також має великий потенціал для збільшення ролі метану вугільних родовищ в енергозабезпеченні країни. Водночас запровадження технологій використання шахтного метану для вугільної промисловості України є надзвичайно актуальним питанням із точки зору екології та для виконання соціальних завдань, створення безпечних умов роботи на шахтах.

Головними чинниками такого стану справ є такі:

- недостатня вивченість запасів;
- відсутність стимулів видобутку метану як у власників шахт, так і в газовидобувних компаній, зокрема ДК «УкрГазвидобування», НАК «Нафтогаз України»;
- висока вартість проектів та відсутність спеціальної техніки, технологій та інфраструктури;
- особливості горно-геологічних умов залягання вугільних пластів;
- невизначеність щодо способів видобутку метану та застосовуваних технологій;
- відсутність активної підтримки держави на початкових стадіях реалізації видобувних проектів;
- розпорошена між центральними органами виконавчої влади відповідальність за розвиток ринку метану вугільних родовищ.

**Висновки.** Таким чином, проблему диференціації регіонів за рівнем енергоефективності можна вирішити шляхом реалізації державної політики розвитку вугільної промисловості в напрямі підвищення енергетичної незалежності України. При

цьому розроблення й реалізація будь-яких енергетичних програм не є можливою без чіткого розмежування повноважень і взаємної відповідальності між органами виконавчої влади та публічного управління в питаннях функціонування й розвитку

паливно-енергетичного комплексу загалом та вугільної енергетики зокрема. Важливим є узгодження інтересів виробників, постачальників і споживачів енергоресурсів шляхом налагодження ефективних організаційно-правових механізмів взаємодії.

#### Список літератури:

1. Аналітична доповідь Центру Разумкова «Альтернативи газозабезпечення України: скраплений природний газ (СПГ) та нетрадиційний газ». *Національна безпека і оборона*. 2011. № 9 (127). С. 2–47.
2. Бойчук Н.Я. Сучасний стан вугільної промисловості України. *Проблеми та перспективи розвитку національної економіки*. 2014. № 14. С. 13–20.
3. Кулицький С. Вугільна промисловість України: сучасний стан і проблеми розвитку. *Україна: події, факти, коментарі*. 2016. № 18. С. 47–54.
4. Никитюк М.В., Беззубко Л.В. Державне управління розвитком вугільної галузі в Донецькому регіоні в умовах кризової ситуації. *Збірник наукових праць ДонНАБА*. Випуск № 2. 2016 (3). С. 71–79.
5. Новая Концепция энергетической безопасности. Энергетика и ТЭК. URL: [http://energetika.by/arch/~page\\_m21=13~news\\_m21=64](http://energetika.by/arch/~page_m21=13~news_m21=64) (дата звернення: 18.01.2019).
6. Базова та оновлена Енергетична стратегія України на період до 2035 року. Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245239554> (дата звернення: 17.01.2019).
7. Серебрянская Д., Стадник М., Слободян Р. Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства енергетики та вугільної промисловості України в 2016–2020 рр. / За заг. редакцією В.М. Мазярчука. Київ: Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017. 22 с.
8. Суходоля О.М. Енергоефективність економіки в контексті національної безпеки: методологія дослідження та механізми реалізації: монографія. Київ: Вид-во НАДУ, 2006. 424 с.
9. Сучасні проблеми державної політики розвитку ринків газового та сумішевого палива в Україні: зб. наук. пр. / за ред. Г.Л. Рябцева і С.В. Сапегіна. Київ: Псіхея, 2012. 108 с.
10. Угольный метан: перспективы добычи и использования. URL: [http://newchemistry.ru/letter.php?p\\_id=6483](http://newchemistry.ru/letter.php?p_id=6483) (дата звернення: 17.01.2019).
11. Butler N. The era of global oil giants is over. *Financial Times*. 2010. July 27. P. 8.

### РОЛЬ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В ПОВЫШЕНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ НЕЗАВИСИМОСТИ УКРАИНЫ

*В статье исследовано роль и место угольной промышленности в повышении энергетической независимости Украины. Определены основные мероприятия по повышению результативности и эффективности деятельности отрасли. Обоснована необходимость применения системного подхода при реализации Плана действий по энергетическому развитию Украины. Доказано, что проблема обеспечения регионов Украины топливом и энергией может быть решена путем последовательной реализации государственной политики развития топливно-энергетического комплекса в целом и угольной промышленности в частности. Предложен эффективный организационно-правовой механизм согласования интересов производителей, поставщиков и потребителей энергоресурсов.*

**Ключевые слова:** публичное управление, угольная промышленность, энергоресурсы, устойчивое экономическое развитие, энергетическая независимость.

### THE ROLE OF THE COAL INDUSTRY IN ENHANCING THE ENERGY INDEPENDENCE OF UKRAINE

*The article explores the role and place of the coal industry in enhancing the energy independence of Ukraine. The main measures for improving of the efficiency and effectiveness of the industry are determined. The necessity of using the system approach in the implementation of the Action Plan for Ukraine's energy development is substantiated. It is proved that the problem of supplying the regions of Ukraine with fuel and energy can be solved by the consistent implementation of the state policy of development of the fuel and energy complex in general and the coal industry in particular. The effective organizational and legal mechanism of coordination of interests of producers, suppliers and consumers of energy resources is proposed.*

**Key words:** public administration, coal industry, energy resources, sustainable economic development, energy independence.



**Костюк Т.О.**

Київський університет імені Бориса Грінченка

## ТРАНСНАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ІНТЕРНАЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ВИЩОЇ ОСВІТИ

*Інтернаціоналізація вищої освіти наразі є актуальним предметом дослідження серед науковців в усьому світі. Очільники закладів вищої освіти, національні законодавчі органи та міжнародні актори, такі як Європейський Союз та ЮНЕСКО, визнають інтернаціоналізацію вищої освіти запорукою стійкого розвитку галузі. Зростання акценту на інтернаціоналізацію призвело до диверсифікації контекстів викладання та навчання у вищій освіті і призвело до зростання потреби у пошуку відповідних підходів, багатоманітність яких спричиняє плутанину в науковому дискурсі. Фокус уваги цього дослідження зосереджено на концептуальних відмінностях транснаціоналізації та інтернаціоналізації на інституційному та національному рівнях.*

**Ключові слова:** інтернаціоналізація вищої освіти, транснаціональна вища освіта, категорії вищої освіти, європейський досвід, Україна.

**Постановка проблеми.** Економічний вимір розвитку глобалізованого світу наклав відбиток на усі сфери суспільно-політичного життя соціуму, закріпивши у вжитку стійкі кліше і словосполучення. Освітня галузь не стала винятком, говорячи про економіку знань, інтернаціоналізацію вищої освіти (далі – ІВО), транснаціональну вищу освіту (далі – ТВО). Проте відсутність чіткого концептуального закріплення та нормативних національних та європейських правил та тлумачень усіх видів міжнародного складника освітнього процесу призводить до категорійної плутанини та хибних тлумачень, що уповільнює динаміку розвитку ініціатив органів державного управління в галузі та нормотворчої діяльності не лише для створення функціональної та правової бази для практичного впровадження міжнародних аспектів розвитку вищої освіти в Україні, а й для виявлення можливих ризиків, які пов'язані з адаптацією міжнародних критеріїв регулювання, забезпечення якості та визнання в галузі вищої освіти.

Важливість вивчення і встановлення кореляції понять ІВО та ТВО, прогнозування шляхів диверсифікації і видозміни форм реалізації зумовлена тим, що ці феномени не є тимчасовими і будуть розвиватись дедалі активніше в усьому світі і в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Усі аспекти міжнародного співробітництва в галузі вищої освіти, зокрема ІВО та ТВО, є предметом дослідження і висвітлення закордонних авторів. Серед європейських науковців позиції лідерів

займають представники фінських та скандинавських університетів та наукових шкіл, які визначають світоглядний вектор дослідників актуальних та інноваційних процесів у вищій освіті.

Так, А. Нааракорпі та Т. Saarinen [5] зазначають, що освітню політику вивчають і аналізують на підставі гносеології, заснованої на структурному баченні процесів, яке пов'язане з емпіричним контекстом. Отже, управління, політику та системи освіти можна легко розглядати як (ре)презентацію структур і відносин між ними. Аналіз транснаціональної політики ще більше підсилює структурну інтерпретацію, оскільки «транснаціональність» привносить додатковий ієрархічний вимір щодо національного рівня. Це підтверджують Т. Saarinen та J. Ursin [8].

Однак є альтернативні способи аналізу концепцій вищої освіти. Структурам потрібні суб'єкти для збереження або зміни; і транснаціональні, і національні не є ієрархічно врегульованими, вони переплітаються і є взаємозалежними. Дослідження стратегій розвитку вищої освіти в країнах Північної Європи та пов'язаних із нею транснаціональних тенденцій із точки зору структурних акторів та вивчення нових моделей управління (як результату поєднання транснаціональних, національних та локальних стратегій) показали, що транснаціональні регулювання, особливо спричинені й унормовані Болонським процесом, реалізуються з обов'язковим урахуванням національних цілей.

Велику увагу в публікаціях із диверсифікації підходів до реалізації освітніх послуг приділяється

також питанням, пов'язаним із керуванням галуззю вищої освіти та процесом прийняття рішень як запоруки вдалої імплементації освітніх нововведень. У своєму дослідженні А. Нааракорі та Т. Saarinen зазначають, що реалії доби, як, наприклад, масифікація освіти, спричиняють потребу реформування підходів до державного управління вищою освітою, оскільки традиційний механізм прийняття рішень на національному рівні надто забюрократизовані, забирають багато часу і створюють численні перепони через багаторівневий етап узгоджень в інстанціях [5]. Нові підходи до управління у сфері вищої освіти в статтях на цю тему називають «м'яким управлінням», «відкритим методом координації» або «аутсорсинговою політикою».

Як і для будь-якого дослідження сучасної доби, вивчення тенденцій диверсифікації шляхів постачання освітніх послуг і процесами керування галуззю вищої освіти характеризується крос-дисциплінарністю і мультиаспектністю. Міжнародна академічна спільнота, обговорюючи питання нових підходів до управління процесами у вищій освіті на конгресах NERA (The Nordic Educational Research Association) у Рейк'явіку (Ісландія) у 2013 р., та Ліллекхаммері (Норвегія) у 2014 р., зосереджувала увагу на ролі дослідників та дослідницької роботи в освітній політиці [7]. Прийняття рішень в університетських мережах, що є частиною м'якого управління, надає можливості для більш широкої участі груп інтересів (представники університетів мереж), такий метод безперечно ефективніший, ніж традиційний через прийняття рішень на рівні органів державного управління, які рідко складаються з професійних освітян та експертів у галузі.

Традиційно, ми звертаємось до досліджень, що проводяться в університетах Північної Європи, адже країни регіону були і є осередком ініціації, модернізації і трансформації процесів у вищій освіті, а також демонструють найкращі результати стану і розвитку вищої освіти. Так, дотичними до досліджуваної нами теми освітньої політики та пов'язаними з нею транснаціональними тенденціями, державним управлінням освітніми процесами та факторами впливу на нього виявились статті В. Jacobsson, Р. Læg Reid, О. Pedersen, G. Jóhannsdóttir, J. T. Jónasson, J. B. Krejsler [6; 2; 5].

**Постановка завдання.** Багатоаспектність процесу інтернаціоналізації вищої освіти та слабкий рівень його практичного впровадження, відсутність нормативно-правового закріплення на національному рівні, невідповідність інституційного топ-менеджменту мовним та вимогам ІКТ до інтернаціоналізації освітніх послуг і сервісів зумовлює тривалу

актуальність дослідження міжнародної компоненти у вищій освіті. Через вищеперераховані причини в науковому дискурсі доводиться зустрічати термінологічну та концептуальну плутанину і підміну понять щодо інтернаціоналізації/транснаціоналізації вищої освіти. Завданням статті визначено провести чітке розмежування характеристик, практичної реалізації, недоліків та загроз кожного з цих процесів та аналіз із точки зору державного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Незважаючи на різні форми інтернаціоналізації вищої освіти, найчастіше її дослідники звертаються до вивчення перспектив академічної мобільності. Сучасний стан можливостей для реалізації студентської академічної мобільності показує, що в короткостроковій перспективі традиційна мобільність студентів буде поступатись розвитку мобільності навчальних програм, оскільки переміщення курсів, а не студентів є менш затратним процесом. Найвитратнішим при цьому є етап розробки та впровадження навчальних програм, а вже корегування та розширення відбувається з мінімальними витратами.

Крім того, варто брати до уваги географію руху споживачів міжнародної вищої освіти, яка представлена азійськими, арабськими та латиноамериканськими країнами. Основними напрямками руху мобільних студентів є такі: з арабських країн у Францію (29%), США (13%), Великобританію (10%); з центральної та східної Європи у Німеччину (16%), Росію (10%), США (8%); з центральної Азії у Росію (46%), Киргизстан (10%), Туреччину (7%); зі Східної Азії та Океанії у США (28%), Австралію (17%), Японію (12%); з Латинської Америки у США (33%), Іспанію (15%), Кубу (11%); з Південної та Західної Азії у США (38%), Великобританію (18%), Австралію (11%); з країн Африки південніше Сахари у Францію (19%), Південну Африку (17%), Великобританію (12%). Щодо постачальників освітніх послуг, то лідерами є країни Західної Європи та Північної Америки, що зумовлює високу вартість вищої освіти для її здобувачів з інших країн, очевидною є подальша переорієнтація на провайдерів таких послуг із Центральної та Східної Європи. Так, до країн із найбільшою часткою іноземних студентів належить США (19%), Великобританія (11%), Австралія (8%), Франція (7%), Німеччина (6%), Японія (4%). Проте дослідники дедалі частіше називають освітні ринки Західної Європи «зрілими» і прогнозують переорієнтацію на ринки освітніх послуг Центральної та Східної Європи [1].

Щодо міжнародних підходів до організації та форм надання послуг у галузі вищої освіти, то використовують терміни «інтернаціоналізація

вищої освіти» та «транснаціональна вища освіта». Що стосується інтернаціоналізації вищої освіти, то сюди належать програми академічної мобільності, інтернаціоналізація навчальних планів, можливості проведення спільних наукових досліджень у рамках грантових програм чи міжінституційних договорів тощо. Для того, щоб чітко розмежувати це з видами діяльності, властивих для ТВО, ми послуговуватимемось визначенням, наданим Кодексом хорошої практики надання транснаціональної освіти ЮНЕСКО/Ради Європи (2001 р.), згідно з яким ТВО вміщує всі типи навчальних програм вищої освіти, комплекти навчальних курсів або освітні послуги (зокрема через дистанційну форму освіти), в яких учні знаходяться не в країні акредитації ЗВО [3]. Крім того, в Кодексі зазначено, що такі програми можуть належати до системи освіти країни, відмінної від тієї, в якій вони розроблені, можуть бути запропоновані за будь-якої національної системи вищої освіти, тому транснаціональна освіта передбачає перетин кордонів національних систем вищої освіти. У такий спосіб ТВО підпадає під категорію неофіційної вищої освіти, яка визначається як «усі форми вищої освіти, що діють паралельно з офіційною системою вищої освіти та поза її межами».

#### ЗАГАЛЬНІ ФОРМИ ТВО:

1) франчайзинг – процес, за допомогою якого заклад вищої освіти (франчайзер) з однієї країни надає іншій установі (франчайзі) з іншої країни право проводити підготовку спеціалістів за програмами/ кваліфікаціями франчайзера в країні, до якої належить франчайзі, незалежно від країни походження студентів:

- у більшості випадків франчайзі виконує лише першу частину освітньої програми, яка може лише частково забезпечити кредитами для отримання кваліфікації у франчайзера в контексті виконання програм;

- франчайзі не завжди отримує визнання в країні, що приймає, навіть якщо програми/ кваліфікації франчайзера, за якими здійснюється підготовка в країні його акредитації, визнаються в країні, що приймає;

2) виконання програм – міжінституційні заходи, згідно з якими дві або більше установ погоджуються спільно укладати навчальні програми в частині визначення та трансферу кредитів, щоб студентам, які навчаються в одному ЗВО, здобути кредити було Perezарховано під час продовження навчання в іншому ЗВО («Twinning programs», «угоди про виконання програм» тощо). Вони можуть при-

звести або не призвести до впровадження спільних ступенів та/ або подвійних дипломів;

3) мережі кампусів – кампуси, засновані ЗВО з однієї країни в іншій країні з метою впровадження власних освітніх програм/кваліфікацій незалежно від походження студентів:

- організація подібна до франчайзингу, але франчайзі – це кампус франчайзера;

- вищеперераховані аспекти франчайзингового співробітництва між ЗВО можна застосовувати і відносно мережевого кампусу;

4) офшорний філіал – автономна установа, створена в країні, що приймає, проте, з точки зору організаційної структури та змісту освіти, належить до системи вищої освіти іншої країни, не маючи кампусу в країні походження:

- рідко визнається в приймаючій країні;

- деякі можуть мати угоди про виконання програм з іншими ЗВО країни, до якої вони належать;

5) великі корпорації, що, як правило, є частинами великих транснаціональних корпорацій і створюють власні ЗВО або навчальні програми, за якими пропонуються кваліфікації, що не належать до жодної національної системи вищої освіти;

6) міжнародні заклади освіти – установи, що пропонують так звані «міжнародні» програми/ кваліфікації, які не належать до жодної конкретної системи освіти:

- можуть мати мережі кампусів у декількох країнах;

- рідко визнаються в країнах, що приймають;

- можуть бути акредитовані національним акредитаційним органом або мати угоди про виконання програм із великими міжнародними університетами (наприклад, із Великобританії чи США, система освіти в яких є прикладом для наслідування);

7) організація дистанційного навчання та віртуальні університети, де учневі надається навчальний матеріал через поштові або веб-сервіси, тоді як сам навчальний процес відбувається вдома. З'являється дедалі більша кількість таких установ, чиї програми/ кваліфікації можуть або не належать до системи вищої освіти певної країни.

Суттєвим питанням щодо ТВО є те, що не існує загальної правової бази, яка могла б гармонізувати різні освітні структури та цінності закладів та кваліфікацій, що беруть участь у транснаціональних освітніх процесах. Хоча ТВО доволі важко оцінити, проте вона є більш позитивним, ніж негативним явищем, оскільки підтверджує незалежність кожної національної системи освіти та захист культурної ідентичності кожної держави. ТВО передбачає перетин культурних, мовних, законодавчих,

а також національних і часто міжконтинентальних кордонів. Беручи до уваги труднощі в адаптації та гармонізації різних систем, що працюють із різними ключами та орієнтирами, головними наслідками є те, що, з одного боку, можуть з'являтися чудові міжнародні та транснаціональні університети, які можуть стикатися із труднощами під час поширення своїх навчальних курсів за межами країни, тоді як деякі невизнані та нелегальні установи, так звані «фабрики ступенів», можуть працювати в різних національних контекстах одночасно.

Це негативний аспект ТВО, тому можливим рішенням могло б бути введення до Європейського права норм, що забороняють діяльність «фабрик ступенів». Проте це може суперечити нормам національних систем освіти, ставлячи під загрозу автономію. Цікаво зазначити, що такі країни з відкритими регуляторними рамками, як Австрія, Нідерланди або Норвегія, мають менше проблем із реалізацією ТВО, оскільки такі відкриті системи, як правило, поглинають неофіційну вищу освіту, підпорядкувавши її нормам офіційної вищої освіти і впровадивши певний контроль.

Що стосується державного управління процесами, пов'язаними із ТВО, то на найвищому рівні воно має сприяти міжінституційному обміну інформацією та науковим розвідками щодо транснаціональної освітньої політики та проблем; формулювати рекомендації щодо адаптації «внутрішнього» та «зовнішнього» європейського виміру транснаціональної освіти; сприяти встановленню зв'язків між формальними закладами вищої освіти, неформальними постачальниками освітніх послуг, неформальними транснаціональними постачальниками вищої освіти, франчайзерами, франчайзі, віртуальними університетами, професійними організаціями та корпоративними провайдерами; сприяти проведенню семінарів для впровадження належної практики.

**Висновки.** Спираючись на вивчений міжнародний досвід формального/ неформального постачання освітніх послуг, що традиційно належить та ТВО, та на його концептуальне та практичне закріплення у світовій практиці, можна сформулювати такі висновки.

По-перше, на концептуальному рівні цілком очевидно є різниця між процесами ІВО та ТВО, а тому синонімічне вживання в освітньому науковому дискурсі за аналогією з економічним науковим контекстом є помилковим. Необізнаність з особливостями цих двох актуальних тенденцій у вищій освіті долається шляхом розширеного висвітлення цих тем серед науковців, дослідників,

топ-менеджменту українських ЗВО, а на практичному рівні – через прийняття Стратегії інтернаціоналізації вищої освіти України.

По-друге, на сучасному етапі розвитку вищої освіти спостерігається тенденція до збільшення кількості неформальних провайдерів освітніх послуг, що спонукає органи державного управління передбачити і планувати механізми визнання і прирівнювання формальної і неформальної освіти. Тому ТВО радше потребує осмислення і підпорядкування системі державного управління освітою, а не повного/часткового обмеження чи заборони. Зараз у більшості європейських країн тенденція полягає в тому, що замість заборони операцій ТВО вони мають підпорядковуватися певній системі контролю.

По-третє, окрім Міністерства освіти і науки України, реалізацію ТВО в Україні мають контролювати інші органи державного управління, зокрема державні органи захисту прав споживачів, адже найбільше загроз від впровадження ТВО пов'язані саме з правами споживачів таких освітніх послуг. Основні моменти, пов'язані із захистом споживачів, такі:

- неофіційна ТВО актуалізує проблеми контролю, оскільки лежить поза національними системами громадської підзвітності. Варто пам'ятати, що системи забезпечення якості значно різняться в європейських державах. Крім того, той факт, що постачальник освітніх послуг визнаний у загальній національній структурі вищої освіти, не обов'язково гарантує якість освітніх послуг. Часто провайдери неформальної освіти пропонують високоякісну, високотехнологічну і сучасну освітню опцію;

- постачальники ТВО, окрім того, що вони не відповідають вимогам загальнодержавного стандарту забезпечення якості вищої освіти, можуть не мати і розроблених внутрішніх механізмів забезпечення якості надаваних освітніх послуг;

- є загроза для непоінформованих споживачів освітніх послуг потрапити у «млини» кваліфікацій; Лісабонська конвенція [4] застосовується лише до кваліфікацій, що присвоюються акредитованими провайдерами освітніх послуг, тому не охоплює всю ТВО;

- якщо заклад-провайдер послуг ТВО входить до системи офіційної освіти в одній країні, то це не гарантує приналежність його філій до офіційної освіти країни призначення, адже національні правові бази умисне створюють жорсткі і негнучкі рамки дозвільної системи, регулювання та контролю за якістю освітніх послуг ЗВО.



**Список літератури:**

1. Костюк Т.О. Вища освіта на експорт: вимоги інтернаціоналізації до системи державного управління. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2016. № 1.
2. Adam S. Transnational education project. Report and recommendations, 2001. URL: <http://www.unige.ch/eua/En/Publications/HE%20texts/welcome.html>.
3. Code of Good Practice in the Provision of Transnational Education. Council of Europe/UNESCO, 2000.
4. Convention on the Recognition of Qualifications Concerning Higher Education in the European Region. Lisbon, Portugal, Council of Europe/UNESCO COE, 1997.
5. Naapakorpi A., Saarinen T. (Eds.). Transnationalisation and Nordic higher education: Tensions and possibilities in educational policy. Universitetsforlaget AS. Nordic Studies in Education, 34 (3). 2014.
6. Jacobsson B., Lægheid P., Pedersen O. Europeanization and Transnational States: Comparing Nordic Central Governments. Milton Park: Routledge, Taylor & Frances. 2003.
7. NERA (The Nordic Educational Research Association). URL: [http://www.nfpe.net/?page\\_id=9](http://www.nfpe.net/?page_id=9).
8. Saarinen T., Ursin J. Dominant and emerging approaches in the study of higher education policy change. Study in higher Education. March, 2012.
9. The Changing Face of Transnational Education: Moving Education Not Learners. UNESCO/CEPES // Higher Education in Europe, Volume XXIV, No 2, 1999.

**ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ И ИНТЕРНАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

*Интернационализация высшего образования является сейчас актуальным предметом исследования среди ученых во всем мире. Руководители высших учебных заведений, национальные законодательные органы и такие международные акторы, как Европейский Союз и ЮНЕСКО, признают интернационализацию высшего образования залогом устойчивого развития отрасли. Рост акцента на интернационализацию привело к диверсификации контекстов преподавания и обучения в высшем образовании и привело к росту потребности в поиске соответствующих подходов, многообразие которых вызывает путаницу в научном дискурсе. Фокус внимания данного исследования сосредоточен на концептуальных различиях транснационализации и интернационализации на институциональном и национальном уровнях.*

**Ключевые слова:** интернационализация высшего образования, транснациональное высшее образование, категории высшего образования, европейский опыт, Украина.

**TRANSNATIONAL AND INTERNATIONAL DIMENSION OF HIGHER EDUCATION**

*The internationalization of higher education is currently the subject of research among scholars around the world. University graduates, national legislatures and international actors such as the European Union and UNESCO recognize the internationalization of higher education as the key to sustainable development in the industry. The growing emphasis on internationalization has led to a diversification of the contexts of teaching and learning in higher education and has led to an increase in the need to seek appropriate approaches, the diversity of which is causing confusion in scientific discourse. The focus of this study focuses on the conceptual differences between transnationalization and internationalization at the institutional and national levels.*

**Key words:** internationalization of higher education, transnational higher education, higher education categories, European experience, Ukraine.

**Коханій М.С.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В МУНІЦИПАЛЬНОМУ СЕКТОРІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*У статті узагальнено дослідження у сфері публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії. Проаналізовано загальні принципи побудови та функціонування адміністративної системи на низовому рівні. Досліджено повноваження органів місцевої влади. Узагальнено законодавчу базу цієї сфери. Зроблено висновки та пропозиції щодо запозичення та адаптації окремих усталених концепцій, прийомів та методів в умовах становлення громадянського суспільства в Україні.*

**Ключові слова:** публічне управління, місцеве самоврядування, комунальна власність, муніципалітет, територіальна громада, громадянське суспільство.

**Постановка проблеми.** Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного інституту місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішено важливі питання взаємовідносин держави, територіальних громад, особи та утвердження в Україні європейських стандартів життя.

Для напрацювання найбільш ефективних та результативних методів та прийомів із публічного управління муніципального сектора у вітчизняній практиці основоположним є вивчення практики країн, які давно вважаються найбільш успішними в цій сфері. Це і стало підставою для аналізу та узагальнення досліджень у сфері публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання побудови системи публічного управління на місцевому рівні розглядалися у працях вітчизняних учених, зокрема Т.О. Маляренко [3], О.М. Черниженко [7], М.П. Іщенко [2] та ін.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати та узагальнити дослідження концепцій публічного управління муніципального сектора двох країн загального добробуту, зокрема Норвегії та Швейцарії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні в Україні відбуваються ключові еволюційні процеси в системі державного управління та місцевого самоврядування. Застаріла та неефективна система державного управління перетворюється на сучасну, відкриту та інноваційну інститу-

цію. Під час формування принципів та механізмів новоутвореної системи публічного управління надзвичайно корисним для України є аналіз та використання досвіду країн, які давно й успішно інтегрували інституції громадянського суспільства в процес управління державою та окремими територіальними одиницями.

У роботі буде коротко охарактеризовано особливості управління муніципальною власністю двох держав загального добробуту та синтезовано окремі елементи, що, на нашу думку, можуть бути застосовані в Україні.

Норвегія. У Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування, зокрема 19 графств і 431 муніципалітет. Найбільше графство Норвегії – Фіннмарк (49 тис. км<sup>2</sup>, 74 тис. жителів, 1,5 на 1 км<sup>2</sup>, 19 муніципалітетів), найменше графство – Вестфолд (2,2 тис. км<sup>2</sup>, 210 тис. жителів, 88,8 на 1 км<sup>2</sup>, 14 муніципалітетів). Найбільший муніципалітет країни – Осло (512 тис. жителів), найменший – Утсіра (233 мешканці).

Столиця Норвегії Осло має особливий статус, адже вона одночасно є і графством, і муніципалітетом. У 159 норвезьких муніципалітетах мешкає менш ніж 3 тис. жителів, у половині – менш як 5 тис., і лише у 12 муніципалітетах чисельність населення сягає понад 50 тис. Таким чином, хоч муніципалітетів у Норвегії і багато, проте вони досить не великі за розміром. Усі норвезькі муніципалітети і графства є членами Асоціації місцевої та регіональної влади Норвегії. У рамках Асоціації діє 500 муніципальних підприємств, здійснюються консультації і навчальні семінари для муніципальної влади. У центральному офісі Асоціації

в Осло працює 160 людей. Загалом, разом із регіональними представництвами, в Асоціації зайнято 220 осіб. Норвегія має давню традицію місцевого самоврядування. Саме в Норвегії було прийнято перший у Європі закон про місцеве самоврядування («Акт про ольдерменів», 1837 р.). Наразі діє і «Закон про місцеве самоврядування» (1992 р.). Окрім того, самоврядна діяльність регулюється «Законом про суспільне управління», «Законом про свободу інформації», іншими законами за окремим напрямом та повноваженнями органів місцевої влади. Водночас норми про регіональне і місцеве самоврядування не прописані в Конституції Норвегії; обов'язки муніципалітетів регулюються Парламентом Норвегії (Стортингом). Так, муніципалітети та графства можуть робити більше, ніж зобов'язані, однак не можуть перебирати на себе відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам і рівням влади.

Діє у Норвегії і Закон про експерименти, який дозволяє подати до профільного міністерства заявку на локальну зміну законодавства або стосовно розширення повноважень муніципалітетів. Наприклад, сьогодні в рамках такої законодавчої можливості у 29 муніципалітетах Норвегії відбуваються прямі вибори мерів (однак статистика не засвідчує, що це підвищує інтерес виборців до муніципальних виборів). В Уряді Норвегії існує спеціальне Міністерство місцевого самоврядування і регіонального розвитку, яке опікується питаннями самоврядування. На рівні графств державу представляють регіональні губернатори, які слідкують за балансом місцевого бюджету, громадянською обороною та екологією, а також агенції управління, які виконують урядові завдання відповідного урядового міністерства на регіональному рівні.

Норвезькі муніципалітети не підпорядковуються ні Уряду країни, ні графствам. Вибори як до графств, так і до муніципалітетів, відбуваються на пропорційній основі раз на чотири роки. У середньому активність населення на місцевих виборах у Норвегії становить 60%. Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. Доходи муніципалітетів сьогодні складають 17,8% ВВП Норвегії (без нафтового сектора). Середній річний бюджет муніципалітету, де мешкає, наприклад, 5 тис. жителів, дорівнює 30 млн. євро на рік. 45% прибутків муніципалітетів – доходи від податків, понад 20% – державні цільові та нецільові дотації муніципалітетам. У країні діє кілька систем збирання податків: муніципальну частину податків міста

збирають самостійно, не послуговуючись державною податковою системою. Кількість працівників муніципального сектора наразі становить 20% зайнятого населення країни. Рівень безробіття у Норвегії – 3,4%. До зони відповідальності муніципалітетів належать дитячі дошкільні заклади, початкова і середня неповна освіта, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд за людьми літнього віку та інвалідами, культура і спорт, церква, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування та землекористування.

Відповідальність графств становлять старші класи середньої школи, середня спеціальна освіта та регіональний розвиток: дороги і громадський транспорт, регіональне планування, бізнес і промисловість, культура (музеї, бібліотеки, історичне надбання). Утримання лікарень фінансується державою. У Норвегії також є практика делегування повноважень містам. У певний період муніципалітети колективно виступили проти виконання делегованих повноважень, які не відповідали можливостям міських бюджетів. Так, державні рішення були переглянуті. Згідно з вимогами норвезького законодавства, кожне місто мусить мати обов'язковий річний і чотирирічний плани розвитку, затверджені муніципальною радою. Окрім того, на муніципальному рівні приймаються стратегічні плани розвитку на період від 5 до 12-ти років (за бажанням муніципалітету), які обов'язкові для щорічного виконання та звітування. У країні функціонує «чорний список» кредитоотримувачів. Якщо міський бюджет незбалансований і в ньому кілька років поспіль спостерігається високий рівень дефіциту, то місто втрачає можливість брати нові кредити. Питання збалансованості місцевих бюджетів перебувають під наглядом губернаторів.

У Норвегії діє дві системи місцевого самоврядування, а саме ольдерменівська (з 1837 р.) і парламентська (з 1992 р.). Остання функціонує лише у трьох великих містах країни та декількох графствах. Відповідно до парламентської системи, на прямих виборах обирається парламент міста (в Осло – це 59 осіб), із членів якого обирають міністрів до уряду міста. Кожний міністр відповідає за певну сферу міського розвитку. Згідно з вимогами системи ольдерменів, муніципалітет мусить мати раду місцевих депутатів (ольдерменів) і правління, а також мера та віце-мера, обраних серед ольдерменів. Правління складається з 25% депутатів ради і має відбивати співвідношення політичних сил у раді. Мер та віце-мер є членами

правління ольдерменів. У складі ради діють і постійні комітети. У норвезьких муніципалітетах розділені адміністративна та політична функції. Саме адміністрація муніципалітету, яку очолює призначений голова і до складу якої входять наймані чиновники, надає послуги населенню.

У Норвегії функціонує «трикутник місцевої демократії»: 1) мер і рада муніципалітету, 2) голова правління та чиновники, 3) мешканці міста. При цьому на рівні кожного муніципалітету запроваджена посада омбудсмена, який опікується дотриманням прав і свобод громадян.

Мер міста не наділений незалежною або самостійною владою. До його обов'язків належить:

- бути головою ради і правління ради;
- представляти муніципалітет перед законом і в усіх зовнішніх справах;
- за бажання брати участь та виступати під час засідань усіх політичних структур, підпорядкованих раді;
- одноосібно приймати рішення з окремих непринципових питань (якщо рада делегувала меру це право).

Обов'язки голови адміністрації муніципалітету:

- відповідати за правильну підготовку всіх питань для комітетів ради;
- за бажання бути присутнім і виступати на засіданнях усіх політичних структур;
- приймати рішення (якщо рада делегувала йому таке право).

Посада голови адміністрації є неполітичною. Його призначає рада муніципалітету.

Співвідношення обов'язків мера та голови адміністрації:

- мер відповідає за складання порядку денного для засідань ради та виконанню, перевірку правильності підготовки питань для прийняття політичних рішень. При цьому він не може особисто давати доручення голові адміністрації;
- голова адміністрації відповідає за підготовку питань для порядку денного та проекти рішень із цих питань, виконання політичних рішень ради, щоденну діяльність місцевої влади відповідно до прийнятих політичних рішень і напрямів. Саме голова адміністрації, а не мер, відповідає перед муніципальною радою;
- відносини між мером та головою адміністрації мають характер незалежності і взаємозалежності. Вони мають створювати дует, а не провадити дуель [1].

Швейцарська конфедерація. Політичне життя у Швейцарії проходить на трьох рівнях: конфедерація, кантони і громади. Виходячи з прин-

ципу субсидіарності, саме громади Швейцарії здавна розуміються як початкові осередки політичної спільноти. Швейцарець розглядає себе як члена громади, а потім вже як громадянина кантону і Швейцарії.

Велика значимість місцевого самоврядування має два важливі наслідки. По-перше, громадянство Швейцарії надається на місцевому рівні. Тобто для того, щоб стати громадянином країни, потрібно стати членом громади, тому питання про прийняття нових членів вирішується місцевою владою. По-друге, політичні діячі завжди починають свою кар'єру на місцевому рівні, переходячи потім на кантональний і на федеральний рівень.

Для Швейцарії характерним є різноманіття форм місцевого самоврядування (гетерогенність). Кожен кантон самостійно визначає питання організації місцевого самоврядування, тому практично в кожному кантоні своя система і свої особливості. Усього у Швейцарії є близько 2 900 громад зі різним статусом. У деяких кантонах муніципалітети великі і впливові, в інших кантонах це місцеві об'єднання, що не мають ніякої влади. Найбільший муніципалітет – місто Цюріх (більше 300 000 жителів), у найменшому муніципалітеті Ларгаріо (кантон Тессін) проживає 10 жителів. Виходить, що в деяких громадах проживає набагато більше жителів, ніж у маленьких кантонах; в інших же населення не перевищує 100 або 200 осіб. Більше половини громад налічує в середньому до 1 000 жителів. Великі міста з населенням у 10 000 жителів становлять лише 4% від загальної кількості громад. У цих містах сконцентровано близько половини всього населення Швейцарії. Розміри території громад варіюються від 0,3 кв. км до 282 кв. км. Порівняно з іншими європейськими країнами, виключаючи Францію, Грецію та Ісландію, середньостатистичний розмір території швейцарських громад є найменшим. Автономія громад уважається державно-правовим принципом на рівні Конституції, її порушення може викликати з боку відповідної громади звернення з державно-правовим позовом до федерального суду. Однак принцип автономії громад був унесений у Федеральну Конституцію тільки у 2000 році. Тобто громади – це утворення з обмеженою автономією. Вони підпорядковуються законодавству відповідного кантону і федерації. На громади покладаються всі ті завдання, які з вагомих причин не належать до компетенції більш великих політичних одиниць.

Те, які конкретно завдання ставляться до компетенції громади, визначається кантональним



правом. Загалом, ці завдання лежать, як правило, в таких сферах:

- облік населення (реєстрація народжень, смертей, шлюбів; реєстрація міграції);
- організація народної школи. Громада не може встановлювати навчальну програму в цілому, але вона вільна у виборі вчителів, установленні розкладу уроків, заробітної плати, а також у будівництві шкільних установ;
- стягування податків (федеральних, кантональних і місцевих комунальних). Громада стягує податки, що визначаються вищою політичною одиницею, має право стягувати місцевий комунальний податок. Це означає, що залежно від положення, чисельності населення і майнової структури громади оподаткування для конкретних жителів Конфедерації може бути досить по-різному. Це означає також, що влада громади має звітувати перед жителями цієї громади (яких (особливо в сільській місцевості) вони часто знають особисто) про те, куди пішли гроші, отримані в результаті справляння податків;
- організація виборів і голосувань. Громада несе відповідальність, наприклад, за надання відповідного приміщення для виборчої дільниці, помічників під час проведення виборів і т.д.
- соціальне забезпечення, турбота про бідних, піклування про малолітніх і неповнолітніх тощо;
- регулювання певних сфер будівельної діяльності, зокрема будівельний нагляд та благоустрій місцевості;
- виконання таких «повсякденних завдань», як служба місцевої поліції, водопостачання, пожежна охорона, видалення стічних вод, вивіз сміття, влаштування місць для переробки особливих відходів, організація громадського транспорту, рішення проблем приватного транспорту, влаштування місць для проведення дозвілля (наприклад, спортивних споруд).

Правова організація громад різна і залежить від географічного положення і розміру території. Постійно діє правління громади – виконавчий орган, склад якого може варіюватися від 3 до 9 осіб. Законодавча ж влада може бути представлена зборами жителів або парламентом громади, який обирається шляхом таємного голосування, законодавчими зборами і правлінням, які обираються строком на чотири роки. Общинна автономія у Швейцарії не означає повної самостійності общин. За громадами здійснюється спостереження і з боку держави, і з боку кантонів. Контроль проводиться за законністю актів, доцільністю або своєчасністю прийняття тих чи інших заходів.

Іноді контроль веде до обмеження общинної автономії, в такому разі органи перевірки виходять з інтересу кантону або всієї держави. Існують зумовлені законом механізми прямого втручання у справи громади з боку кантону і держави аж до скасування прийнятих громадою актів. Кантон контролює діяльність общинного самоврядування через префектів або свій департамент у справах громад. Посада префекта, що є в більшості кантонів, є організувальною ланкою, що забезпечує координацію в діяльності кантональних органів та місцевого самоврядування. Для виконання завдань, які краще вирішувати спільно, кілька громад часто створюють об'єднання цільового призначення (наприклад, із питань водопостачання, будівництва будинків для престарілих, госпіталів, очисних споруд). Загальна кількість громад у Швейцарії поступово скорочується внаслідок злиття маленьких громад із великими. Сьогодні налічується близько 2 900 громад. Ідея укрупнення громад у деяких випадках сприймається в багнети. Особливо це має місце в багатьох громадах із низькими податковими ставками. Вони вважають, що приєднання «бідних» громад може спричинити небажані наслідки, наприклад, багаті платники податків нададуть перевагу іншим громадам із більш низькими податковими ставками. Але є й такі випадки, коли ідея укрупнення громад була сприйнята з ентузіазмом. Так, у 2006 р. все населення кантону Гларус проголосувало за скорочення кількості громад (із 25 до 3), що навіть перевершило ініціативу кантонального уряду, який запропонував скорочення громад до 10 [6].

**Висновки.** За результатами аналізу запропонованих і усталених принципів побудови та функціонування публічного управління на муніципальному рівні вищенаведених країн, на нашу думку, необхідною для запозичення є практика планування діяльності муніципалітетів на 4 і більше років, а також розділення адміністративної та політичної функцій, що полягає надання послуг населенню командою найманих чиновників-професіоналів. Корисним досвідом, який може бути застосований для України є різноманіття форм місцевого самоврядування, а також варіативність розміру податків, який може бути різним (залежно від рішення конкретної громади).

Цікавою та, на нашу думку, ключовою для формування національної ідентифікації є практика набуття громадянства Швейцарії через набуття громадянства окремого низового територіального утворення. Сьогодні в Україні склалася усталена практика набуття громадянства певними особами

без будь-яких складнощів лише за суб'єктивним визначенням такої необхідності суб'єкта повноважень. Це категорично нівелює цінність українського громадянства, деморалізує громадян та спричиняє деструктивні процеси у формуванні інституту національної ідентифікації. Запрова-

дження практики набуття громадянства через низовий територіальних утворень та його рішенням сприятиме формуванню в новонабутих громадян відчуття духовної приналежності до країни, становлення відповідальності та відсіювання небажаних та, подекуди, шкідливих для держави суб'єктів.

#### Список літератури:

1. Еліта Какуле. Структура і завдання органів місцевого самоврядування Норвегії та їх взаємодія з державною владою. *Інтернет-холдинг Олега Соскіна*. URL: <http://soskin.info/ea/2006/11-12/200613.html> (дата звернення 24.01.2019).
2. Іщенко М.П., Самойленко Л.Я. Компаративний аналіз моделей, принципів і форм організації систем місцевого самоврядування в європейських країнах. *Держава та регіони*. 2013. № 1. С. 131–135.
3. Маляренко Т.А. Ефективне регіональне управління як підхід до попередження конфліктів: досвід Норвегії. Т. А. Маляренко. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 19. С. 78–80.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР/ Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. ст. 249.
5. Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2014 р. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр.; редкол.: М. М. Іжа [та ін.]. Одеса: ОРІДУ НАДУ. 2014. 456 с.
6. Філіпенко С. Місцеве самоврядування: Швейцарська конфедерація. *Січеслав Інфо*. URL: <http://tergomada.blogspot.com/2014/02/blog-post.html> (дата звернення 24.01.2019).
7. Чернеженко О.М. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Швейцарії. О. М. Чернеженко. *Бюл. М-ва юстиції України*. 2012. № 6. С. 153–161.

#### ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОМ СЕКТОРЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

*В статье обобщены научные исследования в сфере публичного управления муниципального сектора двух стран всеобщего благосостояния, в частности Норвегии и Швейцарии. Проанализированы общие принципы построения и функционирования административной системы на низовом уровне. Исследовано полномочия органов местной власти. Сделано обзор законодательной базы данной сферы. Сделаны выводы и предложения по заимствованию и адаптации отдельных устоявшихся концепций, приемов и методов в условиях становления гражданского общества в Украине.*

**Ключевые слова:** публичное управление, местное самоуправление, коммунальная собственность, муниципалитет, территориальная община, гражданское общество.

#### PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MUNICIPAL SECTOR: EXTERNAL EXPERIENCE FOR UKRAINE

*The article summarizes scientific research in the field of public administration of the municipal sector of the two welfare states: Norway and Switzerland. The general principles of the construction and functioning of the administrative system at the grass-roots level are analyzed. Authorities of local authorities are investigated. The legislative framework of this sphere is generalized. Conclusions and suggestions on the borrowing and adaptation of certain established concepts, methods and methods in the conditions of the formation of civil society in Ukraine are made.*

**Key words:** public administration, local self-government, communal property, municipality, territorial community, civil society.

**Крилова І.І.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ В РІЗНИХ КРАЇНАХ СВІТУ

*У цій статті охарактеризовано світовий досвід регулювання у сфері водопостачання та водовідведення. У статті розглядаються основні іноземні дослідження з питання регулювання у сфері водопостачання та водовідведення, наводяться особливості інфраструктурних сфер та сфери водопостачання та водовідведення, які обґрунтовують необхідність її регулювання. Аналізуються три моделі регулювання послуг водопостачання та водовідведення: англо-саксонська, французька та німецька. Наводяться основні види регуляторів. У статті також визначаються альтернативні регуляторні стратегії, види інституцій, задіяних у регулюванні, методи регуляторної практики розвинутих країн світу.*

**Ключові слова:** водопостачання, водовідведення, управління, регулювання, європейський досвід, світовий досвід.

**Постановка проблеми.** Регулювання є ключовим питанням інфраструктурних галузей, споживачів, громадян та урядів. У 2010 році в Україні відбулася реформа у сфері державного регулювання комунальних послуг. Законом України «Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України» було утворено незалежний регулятор у сфері комунальних послуг та визначено засоби регуляторного впливу на діяльність суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках [21]. Регулятор існує менше 10 років, тому весь цей час залишаються спірними питання щодо його ефективності роботи, прозорості та доступності прийняття деяких рішень, орієнтованості на захист прав споживачів тощо. Зважаючи на це, необхідним є питання аналізу світового досвіду регулювання у сфері водопостачання та водовідведення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню цього питання присвячено праці таких вітчизняних та іноземних дослідників, як А. Скорик [22], В. Іванов [16], Л. Кузьменко [18], Клод Менард, Перо Олександра [1], Мартинан Клод, Амслер Ів, Бюссон Ален [19], Ральф Бошек [8], Р. Андреас Крамер [7], Джармо Хукка і Тапіо Катко [3], Карлос А.Чавез, Мигель А. Кирога [17] та ін., а також міжнародних фінансових установ.

**Постановка завдання.** Метою статі є вивчення світового досвіду регулювання у сфері водопостачання та водовідведення з перспективою його врахування під час реформування системи державного регулювання України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Організація водопостачання та водовідведення, вибір моделі управління та регулювання є результатом історичних та культурних факторів, що відображають різноманітність країн світу. Проте сфера водопостачання та водовідведення має декілька особливостей, які відрізняють її від інших інфраструктурних сфер. По-перше, вона капіталомістка: капітальні витрати, зокрема відсотки та амортизація, часто становлять 65–75% річних експлуатаційних витрат. По-друге, фіксовані витрати становлять близько 80% операційних витрат. По-третє, сфера впливає на охорону здоров'я, охорону навколишнього природного середовища, планування землекористування, конкуренцію та права споживачів. По-четверте, найважливіша особливість полягає в тому, що діяльність із водопостачання та водовідведення є природною монополією, тому для однієї зони обслуговування можна побудувати тільки одну систему водопостачання та водовідведення [3, с. 142–143]. Стосовно управління природними монополіями нобелівський лауреат Мілтон Фрідман свого часу написав, що «Ми можемо вибирати тільки одне з трьох зол: приватну нерегульовану монополію; приватну монополію, регульовану державою; і державну монополію» [15].

Іноземні дослідники визначають й інші особливості інфраструктурних сфер та сфери водопостачання та водовідведення, які обґрунтовують необхідність її регулювання. Так, несподівані прибутки (підприємство, яке має доступ до

джерела водопостачання з низькою вартістю, яке не доступне іншим підприємствам, отримає «падіння» або «надмірний» прибуток або «економічну ренту»); зовнішні чинники (виникають тоді, коли ціна послуги не відображає справжню вартість для суспільства); недостатність інформації (конкурентні ринки можуть функціонувати лише належним чином, якщо споживачі отримують достатню інформацію для оцінки альтернативних продуктів); безперервність та доступність послуг (за деяких обставин ринок може не забезпечити соціально бажаний рівень безперервності та доступності послуг); антиконкурентна поведінка (регулювання може бути необхідним там, де постачальники інфраструктури діють у спосіб, шкідливий для відкритої конкуренції, задля усунення існуючих та потенційних конкурентів); громадські товари та громадська небезпека (деякі послуги є «громадськими товарами» в тому сенсі, що їх споживання призводить до спільних вигод, тому вони можуть регулюватися з метою зменшення потенційних небезпек, із якими стикається громадськість); регламентація раціоналізації та координації (може бути бажаною для забезпечення раціонального та скоординованого обслуговування); планування (регулювання може вимагатися для забезпечення того, щоб інфраструктурні компанії, що працюють на конкурентному ринку, внесли належні положення у свої бізнес-плани для майбутніх поколінь); нерівність сторін (ефективний ринок вимагає рівноправності між споживачами та постачальниками); дефіцит і нормування (якщо товари є тимчасово дефіцитними, то в суспільних інтересах можливо фізично регулювати його постачання, а не покладатися на ринковий механізм); розподіл та соціальна справедливість (якщо ринок виробляє розподіл ресурсів і не має соціальної справедливості, може бути необхідність регулювання); справедлива конкуренція та довіра інвесторів (якщо в галузі є як державні, так і приватні оператори, то є потреба в регулюванні, щоб забезпечити рівні умови для чесної конкуренції) [11, с. 2–4].

Іноземні дослідники виділяють три моделі регулювання послуг водопостачання та водовідведення: англо-саксонську, французьку та німецьку. Англо-саксонська модель характеризується централізацією і акцентом на державну політику без утручання муніципалітетів. Французька модель – ринковою концентрацією та конкуренцією за монополії. Німецька модель – збереженням конкуренції у водному господарстві та демократичним контролем через муніци-

палітети [7]. Визначення моделей регулювання безпосередньо пов'язане з моделями управління підприємствами водопостачання та водовідведення. Як правило, сучасні системи управління підприємствами водопостачання та водовідведення в індустріально розвинених країнах світу розділяють за чотирма основними групами за формами власності: пряме державне управління, делеговане державне управління, делеговане приватне управління, пряме приватне управління [10; 16, с. 18–22].

Загалом, є два підходи до регулювання сфери водопостачання та водовідведення: шляхом утворення регулюючих органів або шляхом організації саморегульованого державного підприємства [17, с. 6]. Основними видами регуляторів сфери визначають саморегулятори; місцеву владу; суди та трибунали; відділи центрального уряду; регуляторні органи; генеральних директорів [11, с. 8], окремі регулятори з режимом ліцензування (Англія і Уельс, деякі штати США і Австралія); регулювання за контрактом (Франція, Німеччина і Уганда); регулювання за контрактом з окремим регулятором (гібрид) (Колумбія і Кенія); саморегулювання (Камбоджа і деякі комунальні послуги в США) [14]. У будь-якому разі країни обирають регуляторні системи, які забезпечують найбільш економічно ефективний спосіб досягнення своїх цілей, томі цей досвід буде корисний для дослідників та практиків.

Водний сектор США дуже фрагментований і містить більше 53 000 систем водопостачання, що забезпечують більше 250 млн. жителів США. Більшість американців обслуговують державні оператори, але 11% отримують воду від приватних операторів. У сільській місцевості послуги з водопостачання надають кооперативи. Регулювання в США фокусується на контролі за цінами і прибутком приватних підприємств, здійснюється на державному рівні комісіями з комунальних послуг. Державні підприємства (які обслуговують більшу частину населення) саморегулюються. Теорія регулювання полягає в тому, що відповідальність за державні монополії забезпечується через виборчі та інші муніципальні управління. Багато комісій із комунальних послуг є багатогалузевими регуляторами, які регулюють і електроенергію і телекомунікації, а також водопостачання. Крім того, рішення комісій із комунальних послуг можуть бути оскаржені в суді [4; 12; 13]. У країнах ЄС, в Австрії поєднана модель прямого і делегованого державного управління підприємствами водопостачання та водовідведення.



Оператори зобов'язані за законом установлювати тарифи на основі економічного розрахунку, що забезпечує повне покриття витрат. Тарифи затверджуються органами місцевого самоврядування. Тарифи можуть бути переглянуті зовнішніми органами (Австрійський аудиторський суд та місцеві суди аудиторів законодавства). На послуги з водовідведення тарифи встановлюють місцеві органи влади [10; 2]. У **Бельгії** переважно делеговане державне управління. У Фландрії ціна питної води підлягає узгодженню з боку регулятора води, що розміщується у Фламандському агентстві з навколишнього середовища (VMM). Кожен оператор має запровадити 6-річний прогноз («Тарифний шлях») на основі «Тарифного плану» з конкретними (щорічними) цінами на споживання домогосподарств та тарифи, які не стосуються домогосподарств. Структура цін на воду встановлюється законом і є однаковою для питної води; водовідведення; очищення стічних вод. Ціна на воду складається з фіксованої плати та змінної плати за спожитий об'єм (питну воду). Існує механізм зниження цін як на фіксовану, так і на змінну плату для багатодітних сімей та людей, які зазнають фінансових труднощів. У Валлонії вартість послуг базується на фінансовому плані з метою врахування інфляції та очікуваної еволюції майбутніх інвестицій. Визначена ціна та всі розрахунки надсилаються до Контрольного комітету та обговорюється з представниками трудових організацій, організацій споживачів, галузей, фермерів тощо. Цей комітет висловлює думку щодо зміни ціни на воду, яка передається компетентному органу, який готує рішення щодо прийняття або відмови від запропонованої ціни. Остаточне рішення щодо ціни лежить на валонійському міністрові економіки. Ціна за очищення стічних вод проходить таким же шляхом, окрім того, що вона базується на фінансовому плані без досліджень на основі аналітичних витрат. У Брюсселі водоканали оцінюють фінансові потреби в експлуатації та інвестиціях, а також ціну, яка дозволила б відновити експлуатаційні витрати і заплановані інвестиції. Тарифна пропозиція надсилається міністрові, відповідальному за воду, який приймає політичне рішення про її прийняття або відхилення з урахуванням думки адміністрації, організацій споживачів, природоохоронних об'єднань тощо. Із 2018 року уряд передав контроль над тарифами на воду Бругелю (Brugel), який регулює енергетичний сектор [10; 2]. У **Болгарії** поєднано пряме державне управління, делеговане державне управління та делеговане приватне

управління. У Болгарії налічується близько 64 постачальника послуг із водопостачання та водовідведення переважно державних або комунальних. Незалежний регулятор водних ресурсів та енергетики затверджує тарифи на послуги з водопостачання та водовідведення, які пропонуються операторами на кожний 5-річний період і є частиною 5-річних бізнес-планів. Регулятор контролює також якість обслуговування споживачів [9; 10; 2]. У **Хорватії** більшість послуг із водопостачання та водовідведення надаються за моделлю прямого державного управління. Оператори водних послуг пропонують тарифи, які затверджуються органами місцевого самоврядування. На національному рівні уряд визначає найнижчу цінову базу для послуг водопостачання та водовідведення та види витрат, що покриваються тарифами на воду, діючи за пропозицією Ради з водопостачання – незалежного органу для забезпечення законності під час визначення ціни на послуги водопостачання (члени Ради призначаються парламентом) [10; 2]. На **Кіпрі** є пряме державне управління підприємствами водопостачання та водовідведення. Тарифи на питну воду для споживачів, які живуть у межах району Водного департаменту (що діє в межах міських центрів Нікосії, Лемесосу та Ларнаки), пропонуються Водними комітетами і затверджуються Кіпрською Радою Міністрів. Для споживачів, що проживають за межами Водного департаменту, тарифи пропонуються відповідною муніципальною радою та затверджуються міністром внутрішніх справ або відповідною радою громад і місцевим окружним службовцем (державним службовцем, призначеним урядом). У всіх випадках тарифи на воду мали бути заздалегідь затверджені директором відділу розвитку водних ресурсів (директором із води Кіпру). Тарифи на водовідведення встановлюються відповідною радою з водовідведення і мали бути в межах затверджених граничних ставок. Ці ставки пропонуються Радами з водовідведення та затверджуються Радою Міністрів, а потім Палатою представників [10; 2]. У **Чехії** співіснують кілька моделей управління, зокрема делеговане приватне управління (59% ринку); делеговане державне управління (25%); пряме приватне управління (9%); пряме державне управління (7%). Тарифи на воду вміщені до переліку товарів за регульованими цінами та регулюються законом про ціни. Тарифи на воду розраховуються водними операторами з урахуванням обмежень, установлених цим законом. Міністерство фінансів діє як регулювальний орган, що

контролює елементи витрат та ціни. Окрім моделі прямого приватного управління, є суттєва регулювальна функція державного сектора (муніципалітети, асоціації муніципалітетів тощо) на основі операційних концесійних контрактів, детального визначення схем ціноутворення, передачі ризиків та параметрів ефективності, які необхідно виконати оператором. Муніципалітети схвалюють кожну пропозицію тарифів, подану приватним або державним оператором із водопостачання. Закон дає право суб'єктам, які мають право стягувати плату за водопостачання та водовідведення, субсидувати ціну на послуги водопостачання та водовідведення від інших видів діяльності (міжсекторні субсидії). У Чеській Республіці налічується 6 700 власників та 2 800 операторів водопостачання та водовідведення. Незважаючи на цю фрагментацію, національні нормативні документи забезпечують збір даних та проведення комплексного бенчмаркінгу. Ці дані та регулярні звіти доступні на веб-сайті регулятора галузі Міністерства сільського господарства [5; 10; 2]. У Данії є моделі прямого приватного управління та делегованого державного управління. Для малих операторів водопостачання та водовідведення (<200.000 м<sup>3</sup>/рік): закон про водопостачання вимагає, щоб установлення ціни базувалося на принципі беззбитковості. Постачальник пропонує тариф, який затверджує муніципальна рада. Для операторів водопостачання та водовідведення (щонайменше 200.000 м<sup>3</sup>/рік) закон про водопостачання вимагає встановлення цін на основі принципу беззбитковості. Оператор пропонує тариф, який затверджує муніципальна рада, враховуючи вимоги національного регулятора. Незалежний національний регулятор установлює індивідуальні обмеження доходів та цілі ефективності відповідно до закону про водний сектор. Економічне регулювання з 2016 року є дуже складним і вміщує загальний економічний бенчмаркінг (TOTEX бенчмаркінг) для постачальників, які постачають більше 800.000 м<sup>3</sup>/рік [10; 2]. В Естонії модель делегованого державного управління. Водні компанії належать місцевій владі, окрім кількох приватних компаній, одна з яких обслуговує столицю Естонії. Тарифи на воду пропонуються підприємствами водопостачання і затверджуються відповідним регулятором. Компанії з очищення стічної води в агломераціях понад 2 000 осіб контролюються антимонопольним органом. Інші компанії регулюються органами місцевого самоврядування [10; 2]. У Фінляндії поширена модель пря-

мого державного управління. При цьому в особливо малонаселених районах послуги надають понад 1 000 (малих) кооперативів, якими керують самі споживачі (пряме приватне управління). Закон про водопостачання регулює економіку комунальних послуг: тарифи мають покривати поточні витрати й інвестиції. Наразі у Фінляндії немає економічного регулятора водопостачання. Закон містить правила та принципи підвищення економічної прозорості. Комунальні підприємства мають опублікувати дані щодо економічного стану та результатів діяльності. Схвалення тарифів відбувається на місцевому рівні. Тарифи залежать від управління комунальними підприємствами та встановлюються правлінням компанії у разі делегованого державного управління, а у разі прямого державного управління – міською радою, правлінням або комітетом. Якість послуг із водопостачання визначається декількома органами влади: Міністерством сільського господарства та лісового господарства (нагляд за водопостачанням на національному рівні), Міністерством соціальних справ та охорони здоров'я (центральна роль у сфері якості води та здоров'я), Міністерством навколишнього середовища (екологічні питання). На місцевому рівні є регіональні та муніципальні органи, відповідальні за моніторинг та нагляд за водопостачанням. На додаток до вищезазначених органів, Фінська організація з конкуренції та споживачів контролює питання конкуренції та споживачів на національному рівні [2; 10]. У Франції муніципалітети несуть відповідальність за водопостачання, водовідведення та обслуговування клієнтів. Вони контролюються державою, але вільні приймати рішення щодо однієї з моделей управління: пряме державне управління; делеговане державне управління; делеговане приватне управління. Муніципалітети зберігають право власності на об'єкти і підписують контракти з приватними операторами, які виробляють послуги водопостачання. Тарифи на воду встановлюються на місцевому рівні. Тарифи мають покривати витрати на інвестиції та обслуговування. Однак співвідношення змінних/фіксованих ставок тарифів не може перевищувати максимальну суму, встановлену на національному рівні. Тарифи також уміщують податки, встановлені державою та органами влади басейну. За якість послуг відповідають муніципалітети, включаючи моніторинг скарг клієнтів. Міністерства, відповідальні за воду, визначають стандарти якості, безперервність обслуговування та збереження ресурсів [1; 19, с. 23–26]. У Німеччині

поєднання моделей прямого державного управління (лише невелика кількість комунальних підприємств із питної води (менше 50); делегованого державного управління (майже 64% комунальних підприємств із питної води); делегованого приватного управління (близько 35%). Тарифи на послуги водопостачання та водовідведення підлягають регуляторному та судовому контролю. Механізми контролю залежать від характеру договірних відносин. Рішення щодо ціноутворення для водопостачання в корпоративізованих підприємствах переважно приймаються наглядовою радою комунальних підприємств. Закон про місцеві тарифи та федеральні закони визначає рамки для розрахунку вартості послуг. Покриття витрат закріплено в законі, що означає, що витрати вміщують усі фактичні витрати, понесені компаніями, зокрема капітальні витрати. Антимонопольний огляд цін на воду є відповідальністю органів з боротьби з картелями федеральних земель або у разі транскордонної діяльності, Федерального бюро з боротьби з картелями [1; 8; 10]. Основною моделлю управління водогосподарськими послугами в **Греції** є делеговане державне управління. У двох найбільших містах Греції – Афінах і Салоніках – держава делегувала двом публічним компаніям (E.YD.A.P для Афін та E.Y.A.TH для Салоніки) повноваження з надання послуг із водопостачання. У містах із більш ніж 10 000 жителів водопостачання здійснюється за делегованим державним управлінням, оскільки 130 муніципальних підприємств (D.E.Y.A.), заснованих муніципалітетами, надають послуги водопостачання 5,3 мільйонам людей. У містах із менш ніж 10 000 жителів модель управління, як правило, є прямим державним управлінням. Економічне регулювання залежить від правової бази, що регулює окремо кожну модель управління водогосподарськими послугами. Тарифи на воду мають вміщувати економічні, екологічні та ресурсні витрати. Оператори з водопостачання та водовідведення формують тарифи. У разі муніципальних водоканалів (D.E.Y.A.) тарифи затверджуються муніципальною радою (місцевий рівень), а її рішення контролюється компетентним управлінням обласної адміністрації (регіональний рівень). У разі компаній із водопостачання та каналізації Афін (E.YD.A.P) та Салоніки (E.Y.A.TH) тарифи затверджуються міністерствами фінансів, економіки, навколишнього середовища та енергетики та Міністерством Македонії і Фракії (лише для EYATH) (національний рівень). Рішення муніципальної ради контролюється компетентним

управлінням обласної адміністрації щодо його законності. У правовій системі Греції немає чіткого визначення якості послуг, тому жоден орган не має чітких повноважень щодо контролю якості послуг [10; 2]. В **Угорщині** послуги з водопостачання та водовідведення надаються державними, муніципальними підприємствами та підприємствами спільної власності. Постачальники послуг мають отримати ліцензією на експлуатацію, видану Угорським регуляторним органом енергетики та комунального господарства (МЕКН), та укласти договір про експлуатацію. Установлення тарифів відбувається на національному рівні. Регулятор (МЕКН) надає міністрові, відповідальному за нагляд у сфері водопостачання, запропоновані тарифи. Міністр затверджує офіційні тарифи для кожної системи водопостачання або виду діяльності водоканалу. Таким чином, наразі є близько 10 000 різних тарифів. Угорське управління з питань захисту прав споживачів відповідає за розрахунки, виставлення рахунків, оплату зборів та тарифів, вимірювання, притягнення до відповідальності за порушення положень законодавства та дотримання правил ведення бізнесу щодо обмеження або призупинення надання комунальних послуг споживачам. У всіх інших питаннях регулятор (МЕКН) здійснює контроль за якістю послуг [10; 2]. В **Ірландії** модель управління є делегованим державним управлінням, де Irish Water – державна національна компанія, що відповідає за питне водопостачання та водовідведення. Після рішення ірландського парламенту у 2017 році загальні внутрішні збори за послуги з водопостачання були скасовані. Із липня 2019 тарифи будуть установлюватись регулятором (Комісією з регулювання комунальних послуг або CRU) [2; 10]. В **Італії** є різні системи управління водопостачанням. Близько половини населення обслуговуються за допомогою делегованої моделі державного управління. Державно-приватне партнерство охоплює 36%, а концесії – 5% населення. Водні послуги безпосередньо надаються муніципалітетами (пряме державне управління) решті частки населення. Тариф на послуги з водопостачання подається місцевим регулятором (EGA) на затвердження національному регулятору (ARERA). Якщо місцевий регулятор не діє, то оператор водопостачання може направити свою пропозицію безпосередньо національному регулятору (ARERA) для затвердження тарифів [2; 10]. У **Люксембурзі** є пряме державне управління. Тарифи на воду пропонуються муніципалітетами і затверджуються міністерством

сталого розвитку та інфраструктури. Ціни встановлюються на основі принципу беззбитковості [2; 10]. У **Норвегії** є пряме державне управління. Законом визначено, що комунальні послуги мають надавати тільки муніципальні компанії. Норвезьке екологічне агентство є національним органом, що затверджує структуру муніципальних тарифів. Основна структура тарифів (зобов'язання відновлення витрат як фіксованої і змінної частини тарифу) регулюється на національному рівні, тоді як на місцевому рівні службовці муніципалітету пропонують тарифи, а муніципальні політики їх затверджують. Вони контролюються муніципальним аудиторським органом [2; 10]. Моделі управління в **Польщі**: пряме державне управління, делеговане державне управління і делеговане приватне управління. Є також малі підприємства, що належать споживачам або приватним компаніям. Велика частина споживачів питної води має свої власні свердловини і не підпадає під дію будь-яких норм. Тарифи готуються водогосподарською компанією відповідно до нормативних актів міністерства щодо методу врегулювання тарифів із зазначенням витрат і прибутків, які можуть бути вміщені в тарифи. Із 2017 року тарифи затверджує регулятор. Крім того, було введено нові види платежів за воду для промисловості, сільського господарства та громадських водогосподарських послуг (фіксовані збори залежно від дозволу на воду) [2; 10; 20]. У **Португалії** пряме державне управління; делеговане державне управління; делеговане приватне управління. Пряме приватне управління не передбачено португальським законодавством. За регулювання та затвердження тарифів відповідає національний незалежний регулятор (ERSAR). Для державної моделі управління ERSAR затверджує тарифи в рамках умов, що впливають з оригінальних законів розподілу міжмуніципальних систем. Для інших моделей тарифи затверджуються муніципалітетами. Проте ERSAR (навіть для делегованих державних або приватних послуг з управління) має сильні повноваження затверджувати підзаконні акти, проводити аудит, рекомендувати та контролювати тарифи, видавати обов'язкові інструкції щодо тарифів, установлених муніципалітетами [2; 10]. У **Румунії** поєднано моделі делегованого державного управління, делегованого приватного управління; прямого державного управління. Загальний принцип встановлення, коригування та зміни тарифів визначено у Законі 51/2016. Методологія розрахунку встановлюється компетентними регулю-

вальними органами, а тарифи ґрунтуються на принципі повного відшкодування витрат. На основі цього принципу регулювальний орган встановлює порядок встановлення, коригування та зміни цін і тарифів шляхом прийняття рішення. Запит на встановлення та коригування цін і тарифів подається оператором, схвалюється Національним регулювальним органом і кожною місцевою владою / Асоціацією розвитку міждержавних організацій (MAP). У разі делегованого приватного управління контракти встановлюють формули або конкретні вимоги щодо тарифоутворення [2; 10]. У **Сербії** водопостачальники є комунальними підприємствами. Урядовим актом визначається те, хто платить за комунальні послуги, підставу для розрахунку тарифів, показники тарифу на комунальні послуги, найвищі тарифи, звільнення від оплати та інші питання щодо визначення розміру та стягнення оплати за комунальні послуги. Орган місцевого самоврядування визначає тарифи на комунальні послуги, зокрема тарифи на послуги водопостачання. Пропозиція про зміну тарифу на послуги водопостачання надається операторами послуг водопостачання [2; 10]. У **Словаччині** 85% водопостачальних компаній управляються відповідно до моделі делегованого державного управління, інші 15% – відповідно до моделі делегованого приватного управління. Тарифи пропонуються операторами послуг. Тарифи регулюються, затверджуються та встановлюються національним регулювальним органом, який є єдиним органом, відповідальним за підтвердження максимальних цін [2; 10]. У **Словенії** делеговане державне управління, а інколи й пряме державне управління і делеговане приватне управління. Тариф пропонується державним оператором та затверджується муніципалітетами. Методика встановлення цін затверджується урядом [2; 10]. В **Іспанії** поєднано моделі прямого державного управління, делегованого державного управління та делегованого приватного управління. Найбільш поширеними формами схвалення тарифів є: 1) спільні дії муніципалітетів та цінових комісій, які залежать від відповідних регіонів, тому коли перші затверджують тарифи, останні – переглядають ціни; 2) через регіональні державні органи або регіональні уряди. Муніципалітети контролюють якість обслуговування клієнтів на місцевому рівні [2; 10]. У **Швеції** діють моделі прямого державного управління та делегованого державного управління. Тарифи на воду встановлюються або законом (відповідно до закону про надання послуг



із водопостачання та водовідведення) або затверджуються на місцевому рівні компетентною місцевою радою [2; 10]. У **Швейцарії** щодо постачання питної води діють чотири моделі управління, проте пряме публічне управління та делеговане державне управління є поширеними. Щодо стічних вод, то пряме державне управління або делеговане державне управління є найбільш поширеними моделями. Загалом, тарифи встановлюються муніципальними органами влади, тоді як основні принципи тарифу затверджуються муніципальним законодавчим органом. Тарифи також подаються до національного регулятора цін, який надає свої рекомендації. Рекомендації щодо стратегічного планування інвестицій та встановлення тарифів надаються Швейцарською асоціацією газової та водної промисловості (SGWA) на основі рекомендацій, опублікованих національним регулятором цін. Основним принципом тарифоутворення є забезпечення того, щоб тарифи покривали всі витрати на довгостроковій основі та забезпечували довгострокову фінансову стабільність комунальних послуг [2; 10]. У **Нідерландах** послуги з виробництва та постачання питної води організовані відповідно до моделі делегованого державного управління. Інші послуги водопостачання надаються: органами державної влади; муніципалітетами щодо збору та осушення зливових вод; регіональними органами водопостачання щодо очищення стічних вод; регіональними органами управління водними ресурсами та провінції щодо управління підземними водами; регіональними органами щодо управління водними ресурсами регіональної води; національним урядом щодо управління національною водою. У разі делегованого державного управління, тариф пропонується водогосподарською службою та приймається місцевими акціонерами. Національна інспекція контролює та консулює компетентного міністра щодо правильності тарифів; міністр може втрутитися. Для послуг водопостачання, що надаються різними органами державної влади, такими як збір та осушення зливових та стічних вод, очищення стічних вод, управління підземними водами та управління регіональними водними системами, тариф пропонується муніципальними радами і приймається обраними представниками різних місцевих рад [2; 10]. В **Англії** послуги з водопостачання організовані в рамках моделі прямого приватного управління. У Північній Ірландії та Шотландії послуги організовані відповідно до делегованої моделі державного управ-

ління. Водні компанії, що працюють на регіональному рівні, готують довгострокові бізнес-плани, визначаючи результати та покращення, які вони мають намір досягти протягом п'ятирічного періоду. Плани охоплюють інфраструктуру, а також інші результати, такі як схеми перехресного субсидування для вразливих споживачів. Орган із регулювання водних послуг (Ofwat) є незалежним економічним регулятором для Англії та Уельсу, що здійснює моніторинг ефективності та встановлення тарифів, у межах яких підприємства мають працювати. Регулятор комунальних послуг виконує цю роль у Північній Ірландії, а Комісія з водного господарства є економічним регулятором для Шотландії [2; 6; 10].

**Висновки.** У цьому дослідженні були розглянуті наявні моделі регулювання послугами водопостачання та водовідведення. Світовий досвід показує, що вибір моделі регулювання пов'язаний з історичними, економічними, культурними цінностями країни, а також моделями управління підприємствами водопостачання та водовідведення та інститутом власності. У більшості країн існує поєднання трьох моделей управління (пряме державне управління, делеговане державне управління та делеговане приватне управління). Окрім загальних випадків в Англії та Уельсі, США, Чехії, право власності на водопровідну інфраструктуру є державним. Так, регулювання здійснюється, як правило, державними органами. Регулювання може здійснюватися різними методами: встановлення «правил гри» на ринку послуг; ліцензування; дозвільні документи; регулювання прибутків; тарифне регулювання; оподаткування; субсидування; штрафні санкції тощо. Структура тарифів у різних країнах відрізняється, але в більшості випадків тариф складається з фіксованого компонента та змінного складника (залежить від обсягу). Можна спостерігати тенденцію до встановлення «тарифної структури» на національному рівні, тоді як установа цін відбувається на місцевому рівні. Загалом, тарифи на послуги з водопостачання та водовідведення пропонуються підприємством водопостачання компетентному органу (муніципалітету, регіональному уряду або регіональному регулятору, міністерству або незалежному національному регулятору) для затвердження. Слід зазначити, що, обираючи регуляторні системи у сфері водопостачання та водовідведення, країни намагаються забезпечити найбільш економічно ефективний спосіб функціонування сфери та захисту прав підприємств водопостачання та водовідведення і споживачів.

## Список літератури:

1. Claude Ménard, Peeroo Aleksandra. Liberalization in the Water Sector: Three Leading Models. Rolf Kunneke and Matthias Finger. International Handbook of Network Industries: The Liberalization of Infrastructures, Edward Elgar, 2011. pp.310-327. HAL Id: halshs-00624303. URL: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00624303>. (дата звернення 01.01.2019).
2. Intelligent Urban Water Management System. D1.1 – The European Water Market Analysis. 2012. URL: <http://urbanwater-ict.eu/wp-content/uploads/2014/08/URBANWATER-D1.1-The-European-Water-Market-Analysis.pdf>. (дата звернення 01.01.2019).
3. Jarmo J. Hukka and Tapio S. Katko. Refuting the paradigm of water services privatisation // Natural Resources Forum, 27 (2003). P. 142–155.
4. Main Public Utilities Commission. URL: <https://www.maine.gov/mpuc/>. (дата звернення 01.01.2019).
5. Ministry of Agriculture. Water management. URL: <http://eagri.cz/public/web/mze/voda>. (дата звернення 01.01.2019).
6. OFWAT. The economic regulator of the water sector in England and Wales. URL: <https://www.ofwat.gov.uk>. (дата звернення 01.01.2019).
7. R. Andreas Kraemer. Public and private management of water services. 4th National Congress on Water Resources - Portuguese Water Resources Association Lisbon, 1998. URL: [https://www.academia.edu/-24251679/-Public\\_and\\_Private\\_Management\\_of\\_Water\\_Services](https://www.academia.edu/-24251679/-Public_and_Private_Management_of_Water_Services). (дата звернення 01.01.2019).
8. Ralf Boscheck. The Regulation of Water Services in the EU. Intereconomics 2013, №3. DOI: 10.1007/s10272-013-0456-9. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10272-013-0456-9>. (дата звернення 01.01.2019).
9. Strategy for Development and Management of the Water Supply and Sanitation Sector in the Republic of Bulgaria 2014–2023 (approved by Council of Ministers decision № 269 of May 7, 2014). URL: <https://www.mrrb.bg/-static/media/ups/articles/attachments/24e7666f6785ee40bfb094bec3ad5f45.pdf>. (дата звернення 01.01.2019).
10. The governance of water services in Europe. URL: <http://www.eureau.org/resources/publications/150-report-on-the-governance-of-water-services-in-europe/file>. (дата звернення 01.01.2019).
11. The regulation of infrastructure facilities and services: The principles. URL: [https://www.unescap.org/sites/default/files/econreg\\_chI.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/econreg_chI.pdf). (дата звернення 01.01.2019).
12. Water information center. National Academy of Sciences. URL: [https://web.archive.org/web/20090328010042/http://water.nationalacademies.org/basics\\_part\\_5.shtml](https://web.archive.org/web/20090328010042/http://water.nationalacademies.org/basics_part_5.shtml). (дата звернення 01.01.2019).
13. Water Regulation: Separate Regulatory Body with Licensing Regime. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/water-regulation-separate-regulatory-body-licensing-regime>. (дата звернення 01.01.2019).
14. Water Sector Regulation. World Bank Group. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/water-sanitation/laws-regulations>. (дата звернення 01.01.2019).
15. Williamson, O.E. The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. Free Press, New York, 1987.
16. Иванов В.А. Мировой опыт управления водопроводно-канализационным хозяйством. Учебное пособие Издательство Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ». Ижевск, 2013. 80 с.
17. Карлос А. Чавез, Мигель А. Кирога. Схемы регулирования в сфере водоснабжения в теории и на практике. Справочно-информационный документ. Вторая встреча по проведению реформы тарифов в рамках реформирования сектора городского водоснабжения в ННГ. Москва, 2002.
18. Кузьменко Л.Г. Світовий досвід регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та основні напрямки вдосконалення їх регулювання в Україні. *Наукові записки. Економічні науки*. 2007. Том 68. С. 40–46.
19. Мартинан Клод, Амслер Ив, Бюссон Ален и др. Частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Французский опыт. ДАЭИ, 1995. 222 с.
20. На пути преодоления негативных последствий децентрализации в секторе водоснабжения и водоотведения. OECD. URL: <http://www.oecd.org/-env/outreach/44096454.pdf>. (дата звернення 01.01.2019).
21. Про Національну комісію регулювання ринку комунальних послуг України. Закон України від 09.08.2010 р. №2479-VI. База даних: Законодавство ВРУ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main>. (дата звернення 01.01.2019).
22. Скорик А.П. Модель регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в житлово-комунальному комплексі. *Труды Одесского политехнического университета*. 2006. Вип. 1(25). С. 295–300.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ В РАЗНЫХ СТРАНАХ МИРА

В этой статье охарактеризован мировой опыт регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения. В статье рассматриваются основные иностранные исследования по вопросу регулирования

*в сфере водоснабжения и водоотведения, приводятся особенности инфраструктурных сфер, сферы водоснабжения и водоотведения, которые обосновывают необходимость их регулирования. Анализируются три модели регулирования услуг водоснабжения и водоотведения: англо-саксонская, французская и немецкая. Приводятся основные виды регуляторов. В статье также определяются альтернативные регуляторные стратегии, виды институтов, задействованных в регулировании, методы регуляторной практики развитых стран мира.*

***Ключевые слова:** водоснабжение, водоотведение, управления, регулирования, европейский опыт, мировой опыт.*

#### **REGULATION OF WATER SUPPLY AND WASTEWATER SERVICES IN DIFFERENT COUNTRIES OF THE WORLD**

*This article describes the world-wide experience of regulating water supply and wastewater services. The article deals with the main foreign studies on regulation in the field of water supply and wastewater, features of infrastructure and water supply and wastewater areas, which justify the need for its regulation. Three models of regulation of water supply and wastewater services are analyzed: Anglo-Saxon, French and German. The main types of regulators are given. The article also defines alternative regulatory strategies, types of institutions involved in regulation, regulatory practices in developed countries.*

***Key words:** water supply, wastewater, management, regulation, European experience, world experience.*

**Литвин В.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*У статті досліджено зміст понять та основні засади формування механізмів податкової політики. Розглянуто сутність та складники механізмів державної податкової політики в Україні. Удосконалено концептуальні підходи до реалізації механізмів державної податкової політики. Здійснено аналіз ефективності реалізації механізмів державної податкової політики України. Визначено вектори розвитку державної податкової політики. Удосконалено механізми податкового адміністрування в Україні. Обґрунтовано організаційні механізми податкового стимулювання інноваційної діяльності в Україні. Удосконалено механізми реалізації державної податкової політики України.*

**Ключові слова:** механізм державної податкової політики, державна податкова політика, податкове адміністрування, податкове стимулювання, податковий режим, податок, бюджет, податковий контроль, податковий клімат.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах розвитку ринково-трансформаційного потенціалу України, з одного боку, та все ще високого рівня нестабільності й різних загроз, з іншого боку, проблеми вдосконалення інструментарію реалізації механізмів державної податкової політики в Україні потребують підвищеної уваги. Це стосується як адміністративних, так і економічних методів регулювання економіки. Важливе місце при цьому посідають методи податкового регулювання, тому що податки є не тільки основним джерелом державних доходів, а й одним з основних інструментів державного регулювання економічних відносин. Отже, говорити про просте зниження податкового навантаження до оптимального рівня з метою забезпечення умов для економічного росту не є доречним, тому що може виявитися недостатньо резервів і потенціалу для фінансування тимчасового збільшення дефіциту бюджетних коштів, яким завжди супроводжуються такі заходи.

Таким чином, проблема розробки напрямів удосконалення реалізації механізмів державної податкової політики України й методології оподаткування, що забезпечує впровадження цих напрямів у податкову систему України, а також нових методів податкового адміністрування основних податків, є актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням прямого та непрямого оподаткування в Україні присвячено роботи багатьох авторів,

серед яких можна виділити Н. А. Абрамченко [1], А.В. Белову [2], Н.К. Ісаєву [3].

Важлива увага при цьому приділяється розробці й використанню ефективних механізмів державної податкової політики України. Дослідженням проблем реформування податкової системи, становлення податкових систем і різних аспектів реалізації політики у сфері оподаткування присвячено роботи О.І. Дачія [4], О.М. Лощикіна [5].

Однак проблема формування й обґрунтування методології вдосконалення інструментарію реалізації механізмів державної податкової політики в Україні, спрямованої на комплексний аналіз і оцінку впливу податкової системи на ефективність економіки, забезпечення й стимулювання економічного росту в цих роботах, ще не отримала вирішення, яке б забезпечило успіх в сучасних умовах.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення теоретичних засад та вдосконалення механізмів реалізації державної податкової політики України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних умовах державна податкова політика мала активно втручатися у функціонування ринку, регулювати рівень зростання виробництва, сприяти пріоритетному розвитку окремих галузей, впливати на інвестиційну політику і структурну перебудову економіки, соціально-економічному розвитку суспільства. Тому державну податкову політику слід розглядати як складник загальнодержавної соціально-економічної політики.



Під державною податковою політикою пропонується розуміти систему заходів, спрямованих на формування податкової системи, яка здатна забезпечити органи влади стабільними податковими доходами, активно втручатися у функціонування ринку, регулювати рівень зростання виробництва, сприяти гармонізації економічних інтересів держави і платників податків, забезпечуючи тим самим соціально-економічний розвиток суспільства.

Зміст державної податкової політики визначається тактичними і стратегічними діями органів державної влади з розробки концепції розвитку податкової системи з визначення основних напрямів застосування податкового механізму, а також щодо практичного використання всіх елементів податкової системи і контролю ефективності податкової системи. При цьому однією з головних умов формування податкової політики має бути оцінка економічних відносин, що складаються між державою і платниками податків під впливом податкового механізму. Недооцінка дійсних економічних відносин може негативно позначитися на результатах податкової політики, що проводиться.

Державна податкова політика, яка проводиться зараз в Україні, здійснює істотний вплив на податкове законодавство і податкову систему. У результаті цього відбуваються окремі доробки податкового законодавства, які спрямовані на вирішення нагальних проблем щодо стягнення окремих видів податків, а також спостерігається реалізація стратегічних змін в українській податковій системі. Під механізмом державної податкової політики треба розуміти сукупність організаційно-правових норм і методів управління оподаткуванням, які забезпечують єдність стратегічного і тактичного планування оподаткування, податковий контроль, за допомогою якого держава здійснює правове регулювання у сфері податкового законодавства і створення умов для ефективного функціонування та результативності взаємодії всіх учасників податкових правовідносин.

Принципи формування механізмів державної податкової політики мають бути конкретизовані у відповідності до соціально-економічної ситуації, яка склалася в країні на певному етапі її розвитку. До таких принципів належить задовільний рівень забезпечення органів державної влади надійними і стабільними податковими доходами; підтримувальна стабілізація економіки; гарантія стійких темпів зростання державних доходів не за рахунок збільшення податкового тягаря, а на базі зростання економічних показників; створення сприятливих умов для розвитку приватної ініціативи та

інвестування виробничої сфери для впровадження нових технологій, техніки і виконання прикладних науково-дослідних робіт; захист вітчизняних виробників і національного ринку від несприятливих зовнішніх умов; активізація накопичення і переливу капіталу до конкурентоздатних галузей реального сектора економіки; єдність податкової стратегії і тактики; інтеграція у світовий економічний і податковий простір.

Під регіональною податковою політикою слід розуміти використання інструментів податкового регулювання в межах повноважень місцевих органів влади, спрямованих на гармонізацію фіскальних інтересів влади регіонів на основі збалансованості прав і відповідальності, а також розширення комплексу фінансових засобів, зумовлених розширенням податкових повноважень регіонів, розвитком регіонального податкового менеджменту за рахунок формування і нарощування податкового потенціалу регіонів.

Ефективна реалізація механізмів державної податкової політики має сприяти формуванню та розвитку податкового потенціалу регіонів. Для того, щоб надати оцінку якості та ефективності регіональної податкової політики, необхідно розглянути комплекс інструментів, які використовуються місцевими органами влади для реалізації податкової політики щодо формування податкового потенціалу. Реалізація механізмів державної податкової політики реалізується на підставі комбінування окремих концептуальних підходів.

Визначено, що концептуальні підходи до реалізації механізмів державної податкової політики, зокрема подальше впровадження нових електронних сервісів у регіонах із низьким рівнем автоматизації з метою залучення платників податків до подання звітності в електронному вигляді; формування засад реалізації пріоритетних напрямів технічної підтримки податкового регулювання в регіонах із метою налаштування інформаційної системи Державної фіскальної служби до стандартів Всесвітньої митної організації; консолідація бюджетних доходів за рахунок максимального використання податкових можливостей шляхом постійного моніторингу податкового навантаження на платників податків, прийняття оперативних заходів у разі зниження податкових надходжень, оцінки податкового потенціалу; формування інституціональних засад побудови відносин між суб'єктами податкового механізму на основі гармонізації різноспрямованих інтересів «платник податків – держава» за допомогою реалізації відтворювальної функції податкової політики; надання податкових пільг, які

необхідні для реалізації цілей та завдань податкової політики, беручи до уваги рівень соціально-економічного розвитку регіону.

Здійснення в Україні радикальних перетворень, заснованих на ринкових відносинах, зажадало розробки нової державної податкової політики, яка виступає на передній план у системі заходів державного впливу на економічні процеси. Реалізація програм реформування направлена на децентралізацію рішень із соціально-економічних питань, підвищення ролі і значення податкової системи України, в якій концентруються майже всі проблеми територіального відтворення, величина і глибина яких вимагає вдосконалення механізмів державної податкової політики. В умовах необхідності забезпечення нової моделі індустріального зростання представляється необхідним визнання пріоритету реалізації державної податкової політики з посиленням дискреційних інструментів, серед яких податкові преференції для високотехнологічних компаній корпоративного сектора; податкові стимули для забезпечення конкурентних переваг української економіки перед іншими податковими резиденціями з метою залучення прямих іноземних інвестицій; податкова підтримка для підвищення ефективності українських компаній корпоративного сектора виробничої сфери; модифікація розподілу податкових надходжень до місцевих бюджетів як механізм динамізації активності економічних агентів регіонального розвитку.

Зазначено, що потрібним є розвиток не тільки системи податкового адміністрування, а й підвищення рівня свідомого ставлення платників податків до своїх прямих обов'язків за розрахунком і до сплати податків. У податковому адмініструванні особливу значимість набуває його диференціація у ставленні до різних категорій платників податків, а також створенні сприятливих умов для виконання податкових зобов'язань.

Визначено, що ефективність реалізації механізмів державної податкової політики України залежить від несуперечності й узгодженості законів оподаткування, тобто визначених і встановлюваних державою правових норм і правил справляння податків; підвищення рівня правосвідомості платників податків, поширення практики внутрішньої вільної мотивації до не примусової сплати податків; посилення правил податкового адміністрування, зовнішнього примусу до сплати податків. Стратегічною метою реалізації механізмів державної податкової політики з урахуванням пріоритетів регіонального розвитку є формування податкової

системи, яка враховує регіональні особливості та сприяє реалізації конкурентних переваг.

Визначено, що інструменти реалізації державної податкової політики є сукупністю механізмів, якими має володіти податкова система для успішної реалізації стратегії соціально-економічного розвитку держави, що забезпечують досягнення балансу інтересів між різними сторонами податкових відносин на всіх рівнях управління на основі реалізації цільових програм.

В Україні частина витрат бюджету вже здійснювалася і здійснюється в межах цільових програм, які містять такі необхідні для програмно-цільового управління елементи, як цілі і завдання програми, програмні заходи, варіанти досягнення мети, необхідні для досягнення програмних цілей ресурси, джерела фінансування, терміни та етапи досягнення мети і виконання поставлених завдань. Для усунення недоліків необхідно змінити і доповнити законодавчі акти уряду, які визначають порядок розробки, затвердження та реалізації національних цільових програм, допомагають поліпшити відповідні процедури.

Зважаючи на специфіку функціонування податкової системи України, як і на специфічні особливості податкової системи України, необхідно під час побудови системи податкового комплексу жорстко орієнтуватися як на міжнародні стандарти впровадження, так і на міжнародні стандарти якості з метою забезпечення вимог подальшого стимулювання інтеграційних процесів.

Сучасна національна економіка має інноваційний характер, але підтримка нових починань завжди потребує підтримки з боку держави. Тому доводиться констатувати, що українська податкова система в її нинішньому вигляді не здатна адекватно реагувати на запити в частині подальшого інноваційного розвитку.

Запропоновано вдосконалити такі організаційні механізми податкового стимулювання інноваційної діяльності в Україні, як ліквідація дискримінаційних диференцій між платниками податків, які представляють різні форми власності і види діяльності; мотивування подальшого розвитку підприємств малого і середнього підприємництва за рахунок надання їм різних податкових преференцій: пільг, канікул, відстрочки платежів, податкового кредиту, можливості застосування спеціальних податкових режимів; стимулювання відрахувань організацій на формування наукових фондів; повне звільнення від оподаткування або істотне зниження податкової ставки тоді, коли підприємство витрачає власний прибуток на модернізацію

і розширення виробництва, ремонт і утримання об'єктів соціальної сфери; створення привабливого податкового клімату для підприємств, які працюють в інноваційних та наукоємних сегментах економіки за допомогою зниження загальної ставки за ПДВ; забезпечення умов для підвищення доступу платників податків до отримання інвестиційного податкового кредиту; визначення мінімальних розмірів податкових ставок за податком на майно та земельному податку для інноваційних та наукових організацій; зменшення адміністративного та фіскального тиску на підприємств за допомогою встановлення пільгової ставки за обов'язковим страховим внескам інноваційних організацій.

**Висновки.** За результатами представлених досліджень було запропоновано вдосконалити механізми реалізації державної податкової політики України, що, на відміну від наявних, вміщують застосування імітаційного моделювання впливу державної податкової політики на еконо-

мічні показники регіонів, що дозволить урахувати вплив факторів зовнішнього та внутрішнього середовища регіону під час прогнозування податкових надходжень і отримати кількісну оцінку можливих наслідків для розвитку міжбюджетних відносин на регіональному рівні; конкретизація формулювань, які застосовуються в статтях податкового законодавства у відповідності до європейських норм із метою мінімізації ймовірності двозначного трактування спірних положень; виявлення резервів зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів на основі використання чинників податкового потенціалу і податкових ризиків регіонів, оцінки податкової забезпеченості, податкового клімату і податкового адміністрування з метою підвищення ефективності реалізації державної податкової політики з позиції соціально-економічного розвитку регіонів; підтримку інвестиційної та інноваційної діяльності в регіонах, реалізація яких сприятиме підвищенню рівня податкової забезпеченості місцевих бюджетів.

#### Список літератури:

1. Абрамченко Н.А. Зарубіжний досвід оподаткування фізичних осіб: минуле та сучасність. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2015. № 5. С. 63–68.
2. Белова А.В. Питання співвідношення принципів податкового права та принципів оподаткування. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Право*. 2015. Вип. 20. С. 223–226.
3. Ісаєва Н.К. Організаційно-правові засади реалізації податкової політики держави. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 61. С. 425–429.
4. Дацій О.І. Удосконалення бюджетно-податкової політики як умова економічної стабілізації підприємств України. *Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр.* Харків: Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С. 123–130.
5. Лоцихін О.М. Функціональна теорія сучасної державності: концептуальні аспекти. *Наше право*. 2013. № 1. С. 5–11.

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Усовершенствованы концептуальные подходы к реализации механизмов государственной налоговой политики, в частности соблюдение комплексного подхода при разработке и реализации налоговой политики, согласования мероприятий, проводимых во всех звеньях бюджетно-налоговой системы путем их ориентации на выполнение задач социально-экономического развития регионов, предоставление налоговых льгот, которые необходимы для реализации целей и задач налоговой политики, обеспечения тесной взаимосвязи между составными частями экономической политики: финансовой, бюджетной, налоговой, кредитной, инвестиционной; формирование институциональных основ построения отношений между субъектами налогового механизма на основе гармонизации разнонаправленных интересов «налогоплательщик – государство» посредством реализации воспроизводственной функции налоговой политики; дальнейшее внедрение новых электронных сервисов в регионах с низким уровнем автоматизации с целью привлечения налогоплательщиков к представлению отчетности в электронном виде; организационные механизмы налогового стимулирования инновационной деятельности в Украине, в частности обеспечение условий для повышения доступа налогоплательщиков к получению инвестиционного налогового кредита; уменьшение административного и фискального давления на предпринимателей посредством установления льготной ставки по обязательным страховым взносам инновационных организаций; усовершенствования механизмов реализации государственной нало-

говой политики Украины, что, в отличие от существующих, включают применение имитационного моделирования влияния государственной налоговой политики на экономические показатели регионов, что позволит учитывать влияние факторов внешней и внутренней среды региона при прогнозировании налоговых поступлений и получить количественную оценку возможных последствий для развития межбюджетных отношений на региональном уровне.

Получило дальнейшее развитие категориальный аппарат теории государственного управления на основе уточнения понятий: «государственная налоговая политика», «механизм государственной налоговой политики», «региональная налоговая политика»; определены векторы развития государственной налоговой политики: направленность на обеспечение развития фискальных стимулов инвестиционной деятельности малого бизнеса с предоставлением возможностей создания специальных инвестиционных резервов; построение системы налоговых отношений на основе расширения перечня услуг налоговыми органами, в том числе применения налогового компромисса.

**Ключевые слова:** механизм государственной налоговой политики, государственная налоговая политика, налоговое администрирование, налоговое стимулирование, налоговый режим, налог, бюджет, налоговый контроль, налоговый климат.

### THEORETICAL BASES AND IMPROVEMENT OF THE MECHANISMS OF REALIZATION OF THE STATE TAX POLICY OF UKRAINE

*Improved conceptual approaches to the implementation of state tax policy mechanisms, namely: adherence to an integrated approach in the development and implementation of tax policy, in particular, coordination of activities carried out at all levels of the fiscal system, by focusing on the tasks of regional socio-economic development, the provision of tax incentives that are necessary for the implementation of the goals and objectives of tax policy, and to ensure a close relationship between the components of the economy eskoj policy – financial, budget, tax, credit, and investment; the formation of the institutional framework for building relationships between the subjects of the tax mechanism based on the harmonization of multidirectional interests of the “taxpayer – state” through the implementation of the reproduction function of tax policy; further introduction of new electronic services in regions with a low level of automation in order to attract taxpayers to submit reports in electronic form; organizational mechanisms of tax incentives for innovation in Ukraine, namely: ensuring conditions for increasing the access of taxpayers to receive an investment tax credit; reduction of administrative and fiscal pressure on entrepreneurs through the establishment of a preferential rate for compulsory insurance premiums of innovative organizations; improvement of the mechanisms for implementing the state tax policy of Ukraine, which, unlike the existing ones, includes: applying simulation modeling of the influence of state tax policy on regional economic indicators, which will allow to take into account the influence of factors of the region’s external and internal environment when forecasting tax revenues and to obtain a quantitative assessment of possible developmental consequences intergovernmental relations at the regional level.*

*Were further developed: the categorical apparatus of the theory of public administration based on the clarification of the concepts: “state tax policy”, “mechanism of state tax policy”, “regional tax policy”; identified vectors of state tax policy development: focus on ensuring the development of fiscal incentives for small business investment activities with the provision of opportunities to create special investment reserves; building a system of tax relations on the basis of expanding the range of services by tax authorities, including the use of tax compromise.*

**Key words:** the mechanism of state tax policy, government tax policy, tax administration, tax incentives, tax regime, tax, budget, tax control, tax climate.



*Лішик О.П.*

Луганська обласна державна адміністрація

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

*У статті досліджено інституційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Установлено, що забезпечення основних прав людини, що проживають у певній країні, може гарантувати насамперед держава, адже тільки вона здатна надати формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для використання кожною особою її основних прав. Виявлено, що в процесі будь-якої діяльності організаційні зв'язки, які виникають між учасниками відносин, потребують правового регулювання. З'ясовано, що суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити на дві підсистеми, зокрема за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності. Доведено, що держава намагається всіма можливими засобами підтримувати ВПО і ліквідувати наслідки військового конфлікту на Сході України. Проте брак планового підходу у розбудові інституційної бази розв'язання цієї гострої для України проблематики, за браку громадської ради у структурі Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, а також без проведення чіткого контролю за роботою створених організацією, намагання уряду у сфері ліквідації результатів військового конфлікту й окупації можуть бути неефективними чи невиконаними.*

**Ключові слова:** АТО, внутрішньо-переміщені особи, інституції, органи влади, суб'єкти.

**Постановка проблеми.** Проблематика у сфері інституційної бази внутрішньо переміщених осіб набула доволі великої актуальності після заго-стрення конфлікту, зумовленого тиском із боку населення, яке помітило цю проблематику раніше від державних установ. Тоді, коли після загарбання кримського півострова йшлося лише про ту частину населення лояльного до України, яке тікає від політичних переслідувань, то становище з ВПО зі східних областей відрізняється не лише кількісно, але й у причинному співвідношенні. У цій ситуації присутня втеча від військових переслідувань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб присвячували свої паці такі науковці, як Ю. Битяк, Г. Бушуєв, А. Дяченко, Т. Проценко, Е. Топалова та інші. Проте сьогодні актуальним є дослідження інституційного забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, що зумовило вибір теми цієї статті.

**Мета статті** – дослідити інституційне забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Забезпечення основних прав людини, що проживають у певній країні, може гарантувати насам-

перед держава, адже тільки вона здатна надати формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які необхідні для використання кожною особою її основних прав. Україна визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують. Забезпечення та реалізація невід'ємних прав і свобод людини і громадянина – це головна мета діяльності органів державної влади, через які держава реалізує свої завдання в межах Конституції та законів України [5].

Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах повноважень мають вирішувати питання, зокрема щодо розв'язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні; оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус; відновлення втрачених документів; надання гуманітарної та благодійної допомоги; сприяння возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб; забезпечення харчуванням; надання у тимчасове користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, тощо [9].

Відомо, що в процесі будь-якої діяльності організаційні зв'язки, які виникають між учасниками відносин, потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюють за допомогою адміністративно-правових норм і перетворюють їх на адміністративно-правові відносини. Із теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [1].

Виходячи з положень чинного законодавства України, до суб'єктів адміністративно-правових відносин можна віднести державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства [9].

Нині в Україні система органів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні або беруть у ньому участь, налічує велику кількість державних органів та органів місцевого самоврядування. Спостерігається значне розосередження повноважень між різними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб. Таким чином, суб'єктами в питаннях забезпечення прав і свобод ВПО є Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування. До суб'єктів із питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб також належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України [9].

Усі вищезазначені суб'єкти реалізують цю функцію разом зі своїми головними повноваженнями. Певні з вищезазначених виконавчих владних органів навіть не володіють структурними підрозділами, мета діяльності яких спрямована на вирішення проблем ВПО. Зауважимо, що установу, для якої головна функція полягає у забезпеченні прав та свобод ВПО, було визначено тільки на початку 2016 року (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України).

Суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити

на дві підсистеми, зокрема за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності [9]:

1) до суб'єктів першої підсистеми належить Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки й оборони України. Особливість полягає в тому, що зазначені суб'єкти є як ініціаторами, так і виконавцями. При цьому здійснення специфічних повноважень делегується ними структурам, що їм підпорядковані. Наприклад, функції координації та контролю діяльності органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Верховна Рада України делегувала Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України делегував Міністерству соціальної політики України і т. д.;

2) безпосереднє здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб виконують суб'єкти другої підсистеми – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Загалом, цим органам нормативно-правовими актами, прийнятими здебільшого суб'єктами першої підсистеми, делеговано вживання зазначених заходів.

Так, Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади України (відповідно до частин третьої і дев'ятої статті 4, частин другої статті 4-1, пункту 2 частини першої, частин восьмої і дев'ятої статті 7, статей 10 і 17 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») координує і контролює діяльність інших органів виконавчої влади щодо вжиття заходів із забезпечення прав і свобод ВПО, спрямовує діяльність на захист прав і свобод, на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню, сприяння повернення та реінтеграції, а також проводить моніторинг внутрішнього переміщення і (в разі масового (більше 100 тисяч осіб) або довготривалого переміщення через настання обставин, перелічених у статті 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») затверджує й контролює виконання комплексних державних цільових програм щодо підтримки та соціальної адаптації ВПО із зазначенням джерел та обсягів фінансування [6].

Крім зазначених загальних повноважень, Кабінет Міністрів України також установлює порядок отримання довідки про взяття на облік ВПО; створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, забезпечення засобами реабілітації та надання внутрішньо переміщеним особам-інвалідам реабілітаційних послуг, порядок фінансування

навчання внутрішньо переміщених осіб за рахунок коштів державного бюджету, а також разом із Національним банком України розробляє механізми рефінансування витрат із будівництва або повернення відсотків за кредитами на придбання і будівництво житла для найбільш уразливих категорій внутрішньо переміщених осіб. При цьому такий перелік повноважень Кабінету Міністрів України щодо реалізації прав і свобод ВПО в Україні не є вичерпним. Із метою реалізації своїх повноважень Кабінет Міністрів України (відповідно до частини першої статті 117 Конституції України) видає постанови та розпорядження [5].

Серед центральних органів виконавчої влади на рівні міністерств, що забезпечують реалізацію прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, у Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» безпосередньо передбачені три: Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство освіти і науки України. Так, до повноважень Міністерства соціальної політики відповідно до пункту 2 частини третьої статті 4, пункту 2 частини другої статті 4-1, частини третьої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» належить затвердження форми заяви для отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, формування і ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та захист персональних даних, надання їм гуманітарної допомоги, сприяння у працевлаштуванні ВПО (разом із Державною службою зайнятості), розроблення державних програм із підтримки та вирішення соціально- побутових питань ВПО, подання до Кабінету Міністрів України пропозицій про необхідні заходи, а також як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей – координація та забезпечення соціального захисту дітей-внутрішньо переміщених осіб [6].

Мінсоцполітики України активно співпрацює з міжнародними організаціями щодо надання міжнародної технічної та гуманітарної допомоги ВПО. Так, укладено Угоду з виконання проекту між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (ОК) ГмбХ та Мінсоцполітики України в рамках проекту «Зміцнення спроможності українських територіальних громад до прийняття внутрішньо переміщених осіб в Україні» для реалізації компонента «Психологічна підтримка та управління конфліктами». Мінсоцполітики України є бенефіціаром проекту Програми розвитку ООН «Економічне і соціальне відновлення Дон-

басу» (розширення можливостей щодо зайнятості та підприємництва), який реалізується з 2015 р. [4]. Якщо звернутися до Положення про Міністерство соціальної політики України, то в його підпунктах 28–30, 52 і 53 пункту 4 деталізуються такі повноваження міністерства, як розроблення та внесення пропозицій щодо надання державної соціальної допомоги «особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції», організація роботи з призначення та виплати такої державної соціальної допомоги та контроль за правильністю її надання, спрямування діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади на «усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та реінтеграції» [8]. На Міністерство охорони здоров'я України покладається забезпечення надання медичної допомоги та медичного обслуговування за місцем фактичного перебування ВПО, а також забезпечення санітарно-епідеміологічної безпеки і проведення в разі потреби карантинних заходів (частина друга статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). Міністерство освіти і науки України (відповідно до частини четвертої статті 11 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») координує формування мережі навчальних закладів та доводить до них державне замовлення на підготовку фахівців і кадрів з урахуванням кількості внутрішньо переміщених осіб та з метою забезпечення реалізації права на освіту [11].

Крім того, для допомоги переселенцям Уряд України створив Міжвідомчий координаційний штаб, до якого увійшли представники 15 міністерств і відомств. Створено інформаційні ресурси, розроблено «дорожні карти» з чітким алгоритмом дій, покликані допомогти ВПО ознайомитися з правами і можливостями, які надає держава [7].

До інших міністерств, що безпосередньо не зазначені у профільному Законі, проте на які покладено виконання заходів із Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, віднесено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство фінансів України; Міністерство культури України;

Міністерство молоді та спорту України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Міністерство закордонних справ України; Міністерство юстиції України та Міністерство інформаційної політики України. Серед інших центральних органів виконавчої влади також прямо передбачено покладення низки функцій із забезпечення реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб на Державну міграційну службу України та Державну службу України з надзвичайних ситуацій [11].

На практиці вирішенням проблем реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб займаються громадські організації, волонтерські об'єднання, а також частково органи місцевого самоврядування. Людям надають притулок місцеві органи влади або вони зупиняються у приватних санаторіях чи готелях. Інші розміщуються в приватних оселях. Однак можливості громад, що приймають, швидко вичерпуються. Нагальні потреби включають необхідність у постійному житлі, розширенні можливостей працевлаштування, а також підтримку громадських і місцевих організацій у розробці довгострокових рішень для людей, які стали внутрішньо переміщеними особами [3].

Сьогодні основними суб'єктами, які забезпечують процес соціальної адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених сімей до нових умов існування є Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, Територіальні підрозділи дер-

жавної міграційної служби, Управління соціального захисту населення, благодійні фонди та громадські організації, які будують свою діяльність на основі дотримання наступних законодавчих документах [10].

Від самого початку вимушеного переселення саме представники громадянського суспільства надавали переселенцям допомогу в різних сферах: гуманітарної допомоги, працевлаштування, медичної допомоги, житла, правових консультацій, психологічної допомоги, навчальними програмами, організації дозвілля й інтеграції в місцеве співтовариство. Це такі недержавні організації, як «Центр зайнятості вільних людей», ГО «Крим SOS», «Новий Донбас», «Донбас SOS» [2].

**Висновки.** Таким чином, на основі вищезазначеного можна дійти висновку про те, що держава намагається всіма можливими засобами підтримувати ВПО і ліквідувати наслідки військового конфлікту на Сході України. Проте брак планового підходу в розбудові інституційної бази розв'язання цієї гострої для України проблематики, за браку громадської ради у структурі Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, а також без проведення чіткого контролю за роботою створених організацією, намагання уряду у сфері ліквідації результатів військового конфлікту й окупації можуть бути неефективними чи невиконаними.

#### Список літератури:

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підр. Київ, Юрінком Інтер, 2005. URL: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak\\_admpu/part1/115.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/115.htm).
2. Бушуєв Г.О., Кадельник А.В. Стан інституційних трансформацій в галузі забезпечення підтримки внутрішньо переміщених осіб. Аналітика з України. Проект ГО «Центр міжнародної безпеки». URL: <http://conflicts.in.ua/стан-інституційних-трансформацій-в-г/>
3. Внутрішньо переміщені особи / УВКБ ООН (The UN Refugee Agency). URL: <http://unhcr.org.ua/uk/povini/novyny/1293-vnutrishno-peremishcheni-osobi>.
4. Дяченко А. Нормативно-правові засади державної політики реінтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2016\\_2\\_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_12).
5. Конституція України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
7. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF/print\\_1481273406316663](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF/print_1481273406316663).
8. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
9. Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Наука і правоохорона : наук. журн.* Київ, 2016. № 3 (33). С. 33–42.



10. Аносова А.В., Безпалько О.В., Цюман Т.П. Соціальна робота з вразливими сім'ями та дітьми: посіб. У 2-х ч.; Ч. 2. Київ: Обнова Компані, 2017. С. 19–21.

11. Топалова Е.Х. Організаційно-правовий механізм забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні Механізми державного управління. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 1. С. 1–18.

### **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ И СВОБОД ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ**

*В статье исследовано институциональное обеспечение реализации прав и свобод внутренне перемещенных лиц. Установлено, что обеспечение основных прав человека, проживающих в определенной стране, может гарантировать прежде всего государство, ведь только оно способно предоставить формальную (юридическую) общеобязательность тем условиям, которые крайне необходимы для использования каждым лицом его основных прав. Выявлено, что в процессе любой деятельности организационные связи, возникающие между участниками отношений, требующих правового регулирования. Установлено, что субъекты обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине можно условно разделить на две подсистемы – по признакам инициирования и признакам осуществления такой деятельности. Доказано, что государство пытается всеми возможными средствами поддерживать ВПО и ликвидировать последствия военного конфликта на Востоке Украины. Однако отсутствие планового подхода в развитии институциональной базы решения данной острой для Украины проблематики при нехватке общественного совета в структуре Министерства по вопросам временно оккупированных территорий и внутренне перемещенных лиц Украины, а также без проведения четкого контроля за работой созданных организацией, попытки правительства в сфере ликвидации результатов военного конфликта и оккупации могут быть неэффективными или вообще, невыполненными.*

**Ключевые слова:** АТО, внутренне перемещенные лица, учреждения, органы власти, субъекты.

### **INSTITUTIONAL PROVISION FOR IMPLEMENTATION OF RIGHTS AND FREEDOM OF INTERNAL LEGISLATION**

*The article analyzes the institutional support for the implementation of the rights and freedoms of internally displaced persons. It has been established that ensuring the basic human rights of people living in a certain country can be guaranteed primarily by the state: after all, it is able to provide a formal (legal) general obligation to the conditions that are strictly necessary for the use of each person's fundamental rights. It was revealed that in the course of any activity, organizational communications that arise between the parties of the relationship require legal regulation. It was clarified that the subjects of ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine can be divided into two subsystems – on the grounds of initiation and signs of such activity. It is proved that the state is trying, with all possible means, to support the HRO and to eliminate the consequences of a military conflict in the East of Ukraine. However, the lack of a planned approach to building the institutional framework for solving this acute problem for Ukraine, in the absence of a public council in the structure of the Ministry for Temporary Occupation Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine, as well as without strict control over the work created by the organization, the Government's efforts in the area of elimination of the results of the military conflict and occupation may be ineffective or in general, not fulfilled.*

**Key words:** ATO, internally displaced persons, institutions, authorities, subjects.

**Малигіна І.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОСВІТИ ЯК СКЛАДНИК ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто складники системи кадрової політики у сфері освіти в Україні у контексті державної кадрової політики. Показано, що є суттєвий розрив між вимогами роботодавців та рівнем освіти в Україні. Визначено, що масовість вищої освіти зумовлює необхідність оптимізації державного замовлення для приведення у відповідність до реальних потреб національної економіки.*

**Ключові слова:** державна кадрова політика, державне управління, публічне управління, механізми державного управління, освіта України, вища освіта України, державна кадрова політика у сфері освіти.

**Постановка проблеми.** Зараз в Україні відбувається реформування державної кадрової політики. У сучасних умовах глобалізації та потреби підвищення конкурентоспроможності держави саме вдосконалення публічного управління та адміністрування на державному та регіональному рівнях є важливим критерієм успішного вирішення суспільних проблем і зміцнення державності (О. Зубчик) [4]. Успіх реформування держави і розвитку суспільства залежить від рівня професіоналізму і якості підготовки управлінських кадрів, що працюють не тільки в органах державної влади і місцевого самоврядування, а й у всіх сферах суспільного життя. «Необхідність докорінного поліпшення якості кадрового потенціалу, забезпечення його ефективного професійного розвитку зумовлена потребою у висококваліфікованих кадрах, ерудованих, компетентних управлінцях з інноваційним мисленням, здатних до відповідального прийняття управлінських рішень» [5, с. 3].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній науковій літературі наявна значна кількість праць, що стосуються питань державної кадрової політики: аналіз теоретичних засад розвитку державної кадрової політики (В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Т. Витко, В. Гошовська, С. Дубенко, Ю. Ковбасюк, В. Князєв, В. Луговий, В. Малиновський, Н. Нижник, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, С. Серьогін, В. Сороко, Ю. Сурмін та ін.) [1–3; 5]. Останнім часом державна кадрова політика стає об'єктом дослідження науковців у контексті перспективи побудови ефективною, компетентною публічної служби. Так, у статті Т. Витко висвітлюються теоретичні засади

державної кадрової політики, зокрема її понятійно-категорійний апарат, розглядається сучасний стан деяких кадрових процесів у сфері державної служби України, аналізується нормативне правове забезпечення та окреслено перспективи побудови ефективною, компетентною публічної служби [3]. Варто зауважити, що у науковій доповіді авторського колективу Національної академії державного управління при Президентіві України на основі Указу Президента України № 45/2012 «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [8] інтегровано результати аналітичного осмислення сутності, змісту державної кадрової політики, шляхів реалізації її стратегії на сучасному етапі державно-управлінських реформ в Україні [5]. Авторами розкриваються найважливіші проблеми людських ресурсів та кадрового забезпечення основних сфер суспільства, а також пропозиції щодо дослідження та практичного розв'язання. Є також дослідження проблем державної кадрової політики у сфері освіти крізь призму проблеми адміністративної ефективності та конкурентоспроможності держави (О. Зубчик) [4].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на дійсні дослідження щодо теоретико-методологічних та організаційно-правових засад державної кадрової політики, сучасний стан формування та функціонування, перспективи розвитку державної кадрової політики у сфері освіти потребують додаткових досліджень. Так, удосконалення потребує механізм її реалізації.

**Постановка завдання.** Метою статті є з'ясування сутності та особливостей державної кадрової політики у сфері освіти як складника

державної кадрової політики. Завдання – з'ясувати характерні особливості, здійснити аналіз сучасного стану формування та реалізації державної кадрової політики у сфері освіти в Україні. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у контексті реалізації державної кадрової політики в Україні. Предметом дослідження є механізм реалізації державної кадрової політики у сфері освіти як складника державної кадрової політики в Україні.

Виклад основних результатів дослідження. Зміст, обсяг, межі державного регулювання кадрових процесів, рівень децентралізації та демократизації залежать від стратегії подальшого розвитку держави. У сфері кадрової політики прийнято Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки [13]. У сфері освіти було розроблено Концепцію розвитку освіти України на 2015–2025 роки [9] (проект у свій час пропонувався для громадського обговорення). Автори концепції (експертна група при Міністерстві освіти і науки України, створена у липні 2014 року) наголошували, що «впродовж усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, основними з яких є занепад матеріально-технічної бази, низька заробітна плата педагогам, зниження соціального статусу працівників освіти» [9]. Також під час просування проекту Концепції проблемами освітньої системи України експерти назвали «неефективну, надміру централізовану та застарілу систему управління і фінансування, дедалі більшу нерівність у доступі до якісної освіти, надмірну комерціалізацію освітніх послуг, корупцію та зниження якості освіти», про що йдеться у самій Концепції [9].

Чим є державна кадрова політика у сфері освіти сьогодні? Так, у сфері вищої освіти. Державна кадрова політика в освіті – це «сукупність принципів, способів дій державних органів управління освітою з організації людських ресурсів галузі на основі формування, підтримки і розвитку освітніх цінностей та ідеалів, норм, правил, процедур, здатних забезпечити цілісність та стійкість розвитку системи освіти у відповідності до державних цільових установок» [5, с. 36]. Можемо зазначити, що державна кадрова політика у сфері освіти України – це цілеспрямована стратегічна діяльність держави, пов'язана з плануванням та прогнозуванням формування, професійного розвитку та раціонального використання кадрів у сфері освіти, визначенням цілей і пріоритетів кадрової діяльності та державного замовлення на підготовку фахівців із вищою освітою. Але це також складник

стратегії держави з формування й раціонального використання кадрового потенціалу суспільства.

Структура державної кадрової політики у сфері освіти, як і структура державної кадрової політики загалом, базується на певних принципах, вміщує суб'єкти, об'єкти, механізми формування та реалізації. Основними принципами державної кадрової політики у сфері освіти є ті, що складають основу побудови та реалізації кадрової політики в країні. Серед них називають (М. Білинська) [1] такі, як «соціальна справедливість, комплексність та послідовність її проведення; збалансованість суспільних інтересів та інтересів окремих суспільних груп; професіоналізм; збалансованість представництва досвідчених та молодих працівників з урахуванням гендерної рівності; відповідальність держави за створення передумов для реалізації життєво важливих інтересів людини, реалізації громадянами права на освіту і працю; взаємоповага у відносинах між особою та державою, працівником та роботодавцем; партнерство держави і недержавного сектора; безперервність навчання» [1, с. 4].

Крім того, ми пропонуємо як принципи державної кадрової політики у сфері освіти розглядати сформульовані на основі зарубіжного та вітчизняного досвіду правила, які покладені в основу діяльності суб'єктів із формування й реалізації кадрової політики держави – органів державної влади та місцевого самоврядування, відомств, установ, організацій, підприємств у сфері освіти.

Суб'єктами державної кадрової політики у сфері освіти розглядаємо Верховну Раду України, Президента України, Уряд України (й уповноважені ним органи влади, установи, відомства, організації), територіальні органи державної влади, органи місцевого самоврядування. Об'єктом державної кадрової політики у сфері освіти України є комплекс відповідних правових норм, принципів, форм, методів і засобів, що забезпечують ефективність формування, розвитку, використання кадрів у сфері освіти. Водночас можна розглядати й педагогічних та науково-педагогічних працівників сфери освіти, на діяльність яких спрямований керівний вплив суб'єктів кадрової політики у цій сфері.

Як зазначив І. Гусак, особливість нової державної кадрової політики полягає у тому, що «державна та особа виступають як соціальні партнери в професійно-трудовій діяльності. Визначальним принципом сучасної кадрової діяльності є досягнення гармонійного поєднання інтересів особи та держави, індивідуальних та загальнонаціональних інтересів, сприяння творчій самореалізації особистості» [4, с. 296]. Отже, на нашу думку, варто зауважити,

що державна кадрова політика у сфері освіти фокусується на людському потенціалі. Тобто державна кадрова політика у сфері освіти – це людський потенціал та його формування, реалізація у сфері освіти, управлінські рішення, кадрова робота, інститути та механізми соціального партнерства. Можемо також визначити, що предмет державної кадрової політики у сфері освіти – це суспільні відносини щодо формування, відтворення, розвитку та використання педагогічного та науково-педагогічного, а також управлінського та адміністративного персоналу у сфері освіти. Так, механізми формування державної кадрової політики у сфері освіти – це сукупність дій державних інституцій та інших суб'єктів, які спрямовані на розбудову системи управління людськими ресурсами та формування її потенційних можливостей, а механізми реалізації державної кадрової політики у сфері освіти – це комплекс правових норм, принципів, засобів, які забезпечують ефективний добір, підготовку, використання та розвиток людського потенціалу у сфері освітньої діяльності.

Сьогодні реформування кадрового забезпечення системи освіти є одним із пріоритетів державної кадрової політики України. Вироблення та реалізація сучасної кадрової політики України у сфері освіти потребує ефективної кадрової системи, яка вміщує всю сукупність складників – від управлінських рішень до кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління формуванням та реалізацією кадрової політики у сфері освіти з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства. В. Огаренко [12] визначає, що специфікою системи освіти в Україні (як об'єкта кадрової політики) є фундаментальні особливості професії викладача. Отже, автори досліджують сукупність елементів освітньої системи та взаємодію, взаємовідносини, взаємосприяння. Тому сутність управління системою освіти можна визначити як діяльність, спрямовану на створення педагогічних, соціальних, кадрових, правових, організаційних, матеріально-фінансових та інших умов, які потрібні для нормального функціонування, розвитку галузі та реалізації її мети.

У цьому контексті розглянемо сучасну систему вищої освіти України, аналізуючи її у зв'язку з управлінськими рішеннями та формуванням державної кадрової політики України. Сучасна система вищої освіти є високодинамічною, відкритою, гнучкою системою. Вона спроможна адекватно реагувати на зміни зовнішнього економічного середовища. Сьогодні в умовах становлення економіки знань трансформується і сама система вищої освіти з метою забезпечення поглибленої та багатоаспек-

тної відповідності актуальним запитам суспільного прогресу. Так, це є завданням забезпечення висококваліфікованими кадрами. Отже, ключовою тенденцією розвитку вищої освіти в сучасних умовах є широкомасштабне зростання її значення у становленні економіки знань. При цьому мається на увазі синтез функцій вищих навчальних закладів як передатчиків знань та інформації і як генераторів інноваційних ідей. Ця тенденція проявляється в зростанні тривалості процесу здобуття освіти, збільшенні чисельності студентів, підвищенні охоплення населення вищою освітою, частки населення з вищою освітою у більшості країн світу, а не тільки в Україні.

Ураховуючи особливості державної кадрової політики в контексті пріоритетних завдань розвитку економіки України, впливає така тенденція розвитку вищої освіти – зміна вимог до змісту, методів і форм навчального процесу. Отже, ставиться й іншого змісту завдання у контексті державної кадрової політики. Водночас навчальний процес має бути орієнтованим на підготовку кадрів для національної економіки, які володіють професійними знаннями, навичками, уміннями, спроможні навчатись протягом життя, опанувати інновації, працювати в команді, вести ефективний міжнаціональний діалог, самовдосконалюватись, розвивати творчі та креативні здібності. Причому підвищення якості організації навчального процесу у вищих навчальних закладах передбачає його повне забезпечення й регулярне оновлення матеріально-технічної бази (навчальних лабораторій, лекційних аудиторій, спеціалізованих кабінетів), комп'ютерного парку, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

Водночас основні засади державної освітньої політики, закріплені у Національній Доктрині розвитку освіти та Національній стратегії розвитку освіти в Україні, передбачають реалізацію цілої низки заходів щодо реформування системи вищої освіти в Україні у нових соціально-економічних умовах з урахуванням загальносвітових (загальноцивілізаційних) тенденцій розвитку вищої освіти.

Таким чином, абсолютно обгрунтовано можна виокремити визначальну роль вищої освіти в суспільному поступі, науково-технічним прогресом, інноваційному розвитку національної економіки та становленні економіки знань. Як дослідили І. Каленюк, О. Гонга, М. Вербовий, Н. Холявко, інтеграція вищої освіти України в європейський та світовий освітній простір відбувається повільно, але до основних характерних ознак економіки знань належать такі, як стрімкий розвиток знань, перетворення знань на безпосередню продуктивну силу, розширення наукомісткого сектора, прискорення



процесів інформатизації та комп'ютеризації [7]. У таких умовах суттєво видозмінюються чинники конкурентоспроможності, чинники та показники світового лідерства країн. Так, усе більше зростає значення інтелектуальних ресурсів у системі глобальної конкурентоспроможності. Одне з центральних місць серед комплексу чинників і показників конкурентоспроможності національної економіки посідають інформаційно-комунікаційні технології [4]. Особливі ж вимоги при цьому висуваються до людини як носія передових знань, рушійної сили економічного зростання країни.

Вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення кваліфікації [6].

Підготовка фахівців із вищою освітою здійснюється за відповідними освітніми чи науковими програмами на таких рівнях вищої освіти:

1) початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, який відповідає шостому рівню Національної рамки кваліфікацій [12] і передбачає здобуття особою загальнокультурної та професійно орієнтованої підготовки, спеціальних умінь і знань, а також певного досвіду практичного застосування з метою виконання типових завдань, що передбачені для первинних посад у відповідній галузі професійної діяльності;

2) перший (бакалаврський) рівень вищої освіти відповідає сьомому рівню Національної рамки кваліфікацій [12] і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю;

3) другий (магістерський) рівень вищої освіти відповідає восьмому рівню Національної рамки кваліфікацій [12] і передбачає здобуття особою поглиблених теоретичних або практичних знань, умінь, навичок за обраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та/або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності;

4) третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти відповідає дев'ятому рівню Національної рамки кваліфікацій [12] та передбачає здобуття особою теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей, достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної та/або

дослідницько-інноваційної діяльності, оволодіння методологією наукової та педагогічної діяльності, а також проведення власного наукового дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення.

5. Науковий рівень вищої освіти відповідає десятому рівню Національної рамки кваліфікацій [12] і передбачає набуття компетентностей із розроблення і впровадження методології та методики дослідницької роботи, створення нових системоутворювальних знань та прогресивних технологій, розв'язання важливої наукової або прикладної проблеми, яка має загальнонаціональне або світове значення.

В Україні здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти передбачає успішне виконання особою відповідної освітньої або наукової програми, що є підставою для присудження відповідного ступеня вищої освіти (молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії/доктор мистецтва, доктор наук).

Станом на початок 2017–2018 н. р. в Україні підготовку фахівців із вищою освітою здійснював 661 заклад вищої освіти (табл. 1.). Кількість студентів, що здобували вищу освіту в цих закладах, становила 1 539 тис. осіб (на початок 2016–2017 навчального року – 657 та 1587 тис.). У 2017 р. закладами вищої освіти було випущено 421 тис. фахівців, що на 34 тис. осіб (8,9%) більше, ніж у 2016 р.

Водночас через відсутність гнучкої реакції на демографічні зміни у сфері вищої освіти сформувалася низка диспропорцій. Так, кількість дітей у віці 15–19 років скоротилася протягом 2000–2017 років на 41%, а кількість студентів – на 8%. Поступове скорочення кількості абітурієнтів почалося із запізненням і було дуже повільним. Так, у 2015 р. вищу освіту отримувало 4/5 української молоді. У 2017 р. ситуація не змінилася, оскільки за статистикою вступу до ЗВО потрапили 80% випускників шкіл порівняно з 50% у 2000 р.

Так, є суттєвий розрив між вимогами роботодавців та рівнем освіти в Україні. 30% українців відчують, що мають вищий рівень освіти, ніж потрібно для виконання роботи. Ще одна диспропорція полягає в тому, що протягом 2010–2017 років загальна кількість студентів скоротилася на 33%, а кількість тих, що навчаються коштом держбюджету, – лише на 19%. У 2017 році більше половини зарахованих абітурієнтів – 51% від загального обсягу – навчалися за кошти держави порівняно з 38% у 2010 році. Кількість студентів на одного викладача, беручи до уваги денну, вечірню і заочну форми навчання, у 2017 р. ста-

## Підготовка фахівців із вищою освітою в Україні на початок 2017–2018 н. р. [14]

|                   | Кількість закладів, од | Кількість осіб |           |           |
|-------------------|------------------------|----------------|-----------|-----------|
|                   |                        | прийнятих      | студентів | випущених |
| Україна           | 661                    | 323577         | 1538565   | 421131    |
| Вінницька         | 23                     | 9366           | 44955     | 9495      |
| Волинська         | 14                     | 6018           | 25288     | 7480      |
| Дніпропетровська  | 55                     | 25061          | 113079    | 31208     |
| Донецька          | 29                     | 7513           | 32186     | 8747      |
| Житомирська       | 20                     | 6911           | 29942     | 8097      |
| Закарпатська      | 14                     | 5163           | 23695     | 5480      |
| Запорізька        | 24                     | 13191          | 67444     | 19548     |
| Івано-Франківська | 16                     | 8446           | 37088     | 10960     |
| Київська          | 21                     | 5708           | 27545     | 8404      |
| Кіровоградська    | 16                     | 3353           | 14433     | 4442      |
| Луганська         | 13                     | 4738           | 19120     | 5333      |
| Львівська         | 43                     | 26687          | 123148    | 32222     |
| Миколаївська      | 17                     | 6806           | 31640     | 8484      |
| Одеська           | 40                     | 21408          | 107517    | 31914     |
| Полтавська        | 18                     | 9875           | 46224     | 12383     |
| Рівненська        | 14                     | 7198           | 32473     | 10782     |
| Сумська           | 14                     | 7110           | 34604     | 9582      |
| Тернопільська     | 18                     | 9701           | 40992     | 10792     |
| Харківська        | 65                     | 33294          | 171298    | 42672     |
| Херсонська        | 21                     | 6027           | 26635     | 7735      |
| Хмельницька       | 18                     | 6687           | 30983     | 8289      |
| Черкаська         | 16                     | 6995           | 37035     | 12537     |
| Чернівецька       | 16                     | 6835           | 29873     | 8178      |
| Чернігівська      | 16                     | 4281           | 20113     | 6137      |
| м.Київ            | 100                    | 75205          | 371255    | 100230    |

новила близько 11 осіб, тоді як середній показник для країн Європи у 2015 році – 15,4 особи [14].

Тому аргументованою виглядає думка (М. Бобрицька) про те, що «задоволення запитів держави, суспільства й громадян України щодо поліпшення якості освітніх послуг до рівня європейських можливе за умов реалізації підходів, в основі яких – урахування того, що державна кадрова політика України у підготовці працівників для системи освіти має бути складником державної кадрової політики» [2, с. 35].

**Висновки.** Нереформованість української економіки, скорочення кількості робочих місць у реальному секторі економіки стимулює попит на абстрактні «універсальні» освітні спеціальності (менеджер, економіст, юрист, журналіст). Водночас масовість вищої освіти зумовлює необхідність оптимізації державного замовлення для приведення у відповідність до реальних потреб національної економіки, а також активне впровадження в освітню і наукову діяльність вищої освіти підприємницького складника. Рівень якості освіти в Україні є дуже низьким, що не відповідає високому рівню охоплення вищою освітою.

Недосконалість державної кадрової політики України у сфері освіти зумовлює необхідність вироблення науково обґрунтованої політики у підготовці педагогічних, науково-педагогічних і наукових кадрів, адекватної завданням і викликам сьогодення. Не дивлячись на суттєві здійснені кроки реформування управління системою освіти, освіта в Україні продовжує відставати від потреб громадян, суспільства, держави та ринку. Однією з причин є те, що в умовах фактичної відстороненості управлінців від громадського обговорення проблем, що накопичилися, якість освіти погіршувалася впродовж десятиліть, окрім іншого, й через кадрове питання.

Таким чином, дослідження чинників та основних тенденцій розвитку вищої освіти, механізмів реалізації дає можливість глибокого аналізу освітніх процесів. Так, урахування основних тенденцій розвитку вищої школи сприятиме запровадженню в національній освіті компетентнісного підходу, забезпеченню зрозумілості і порівнюваності результатів навчання, набутих компетентностей і кваліфікацій, ступенів для всіх зацікавлених сторін і в такий спосіб створення основи для європейської і світової інтеграції.

**Список літератури:**

1. Білінська М.М., Сороко В.М., Чмига В.О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації. Навч.-метод. матеріали. Київ, 2013. 52 с.
2. Бобрицька В.І. Європейські виміри державної кадрової політики України у підготовці працівників для системи освіти. *Вісник Національного авіаційного університету. Серія: Педагогіка. Психологія:* зб. наук. пр. Вип. 1(6). Київ, 2015. С. 30–35.
3. Витко Т.Ю. Державна кадрова політика України: сутність, сучасний стан і перспективи розвитку. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування.* 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_5). (дата звернення: 25.01.2019).
4. Гусак І.В. Аналіз державної кадрової політики в галузі освіти. *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 36. С. 294–304.
5. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. [авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін.]. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
6. Зубчик О.А. Адміністративна ефективність як фактор підвищення конкурентоспроможності країни. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку.* [матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.): у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М.М. Білінської, О.М. Петрос]. Київ: НАДУ, 2018. Т. 2. 156 с.
7. Каленюк І.С., Гонта О.І., Вербовий М.П., Холяк Н.І. Інтеграція вищої освіти України в європейський та світовий освітній простір: економічний вимір: монографія. [За заг. ред. д.е.н., проф. Каленюк І.С.]. Чернівці: РВК «Деснянська правда», 2011. 165 с.
8. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика: проблеми та шляхи реалізації. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни.* [матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: 15-річчя галузі науки «Державне управління»]. Київ: НАДУ, 2012. С. 3–5.
9. Концепція розвитку освіти України на 2015–2025 роки – презентація проекту. Профспілка працівників освіти і науки України. URL: <https://pon.org.ua/novyny/3549-koncepciya-rozvitku-osviti-ukrayini-na-2015-2025.html>. (дата звернення: 16.01.2019).
10. Огаренко В.М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг: монографія. Київ. НАДУ. 2005. 328 с.
11. Пірен М.І. Формування інтелектуального капіталу освітою – основа ефективності публічної політики та управління в територіальних громадах. *Стратегія державної кадрової політики – основа модернізації країни.* [матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2012 р.: 15-річчя галузі науки «Державне управління»]. Київ: НАДУ, 2012. 572 с.
12. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/paran12#n12> (дата звернення: 25.01.2019).
13. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 25.01.2019).
14. Статистична інформація. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. (дата звернення: 25.01.2019).

**КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ  
КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены составляющие системы кадровой политики в сфере образования в Украине в контексте государственной кадровой политики. Показано, что существует существенный разрыв между требованиями работодателей и уровнем образования в Украине. Определено, массовость высшего образования вызывает необходимость оптимизации государственного заказа для приведения в соответствие с реальными потребностями национальной экономики.*

**Ключевые слова:** государственная кадровая политика, государственное управление, публичное управление, механизмы государственного управления, образование Украины, высшее образование Украины, государственная кадровая политика в сфере образования.

**PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF EDUCATION  
AS AN INTEGRAL PART OF THE STATE PERSONNEL POLICY IN UKRAINE**

*The article considers the components of the personnel policy system in the field of education in Ukraine in the context of the state personnel policy. It has been shown that there is a significant gap between the requirements of employers and the level of education in Ukraine. It is determined that the mass of higher education necessitates the optimization of the state order to bring it into line with the real needs of the national economy.*

**Key words:** state personnel policy, public administration, public administration, mechanisms of public administration, education of Ukraine, higher education of Ukraine, state personnel policy in the field of education.

**Николаєва В.І.**

Донецький державний університет управління

## СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ СОЦІАЛЬНОЇ РОБОТИ

*У статті надано узагальнену характеристику різноманітних шкіл в управлінні, які склалися у минулому столітті. Досліджено кілька новітніх моделей-підходів управління суспільним розвитком. Доведено, що сучасне державне управління системою соціальної роботи розвивається як державно-громадське із залученням громадянського суспільства на основі соціального партнерства. Проаналізовано ступінь адекватності сучасних теорій і концепцій до застосування в державному управлінні системою соціальної роботи. Автором запропоновано транзитивну теорію державного управління системою соціальної роботи.*

**Ключові слова:** концепція, концептуальний підхід, державне управління, система соціальної роботи, державно-громадське управління, громадянське суспільство, транзитивна теорія.

**Постановка проблеми.** ХХІ століття ознаменувалося зародженням нової епохи, на зміну індустріального суспільства прийшло постіндустріальне, яке характеризується глобальними і інформаційно-комунікативними трансформаціями. Вочевидь, реформування державного управління є закономірним, це має супроводжуватися розробкою нових концепцій та принципів управлінської діяльності. Це не означає, що дійсні концептуальні теорії необхідно ігнорувати, актуальність окремих положень не викликає сумніву, але їх доречно застосовувати з доповненнями або об'єднуючи концепти декількох з урахуванням політичних, економічних, соціокультурних умов у кожному суспільстві, регіоні.

Водночас слід зазначити, що розроблення нових концепцій державного управління, як стверджує Ю. Сурмін [1], «сприяє врахуванню трьох груп кардинальних змін соціуму: на рівні особистості, національного суспільства і глобального співтовариства», які безпосередньо впливають один на одного, тому виникають флуктуації у системі управління. Автор наполягає на стратегічному плануванні, що дозволить спрогнозувати як розвиток усього суспільства, так і окремих його систем, проте вдосконалення концептуальних підходів має спиратися вже на накопичений досвід як світової, так і вітчизняної побудови ефективної системи державного управління. Необхідно враховувати роль індивідуальної свободи особистості, що може як ускладнити, так і полегшити одночасно процес управління. Тому до розробки нових концепцій висувається низка вимог: опора

на спеціальну ціннісно-орієнтаційну підсистему; демократизація управління через дебіюрократизацію та децентралізацію і соціальне партнерство з громадським сектором; наукоємність й інтелектуальна насиченість; сприяння імплементації інновацій і антикризового управління; контроль із боку громадськості; захист прав людей. Це могла би стати ціннісно-проектно-технологічна концепція державного управління, що поєднує організацію, менеджмент і технології управління [там же, с. 238–243, 247].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні вітчизняні науковці констатують про значні зрушення та пошук нових парадигм у теорії державного управління. Це зумовлено обранням Україною вектора євроінтеграції й орієнтації на децентралізацію, підвищення соціальних стандартів, розвитком активності громадянського суспільства реформування майже усіх сфер українського суспільства, а також сфери державного управління. Новітні реалії сьогодення вимагають робити основний фокус на впровадження у цій сфері інновацій, спираючись на принципи інтеграції та інтернаціоналізації.

Концепції управління розглядаються у працях таких зарубіжних дослідників, як Е. Дауні, А. Етціоні, Д. Істон, Г. Ласуел, О. Моргенштерн, Г. Саймон, Ч. Ліндблом, Дж. Марч та ін. Крім того, у висвітленні проблем управління безумовний внесок внесли відомі соціологи, зокрема М. Вебер, Т. Парсонс, Р. Мертон, П. Бергер та ін., політологи, зокрема Р. Даль, М. Полсбі, Г. Райт, П. Бурдье, К. Оффе, М. Дюверже, С. Роккан,



С. Ліпсет та ін., економісти, зокрема Й. Шумпетер, Дж. Гелбрайт, Т. Веблен та ін.

Теоретико-методологічні засади державного управління досліджують такі відомі українські вчені, як В.Д. Бакуменко, М.М. Білинська, І.В. Валентюк, К.О. Ващенко, Г.В. Єльнікова, В.С. Загорський, С.В. Загороднюк, О.С. Ігнатенко, М.М. Іжа, В.М. Князєв, Ю.В. Ковбасюк, В.І. Луговий, В.А. Ландсман, А.А. Попок, О.О. Рафальський, С.М. Сєрьогін, Ю.П. Сурмін, Г.В. Щокін та ін. Однак при цьому досі залишаються не до кінця вивченими застосування реалізації концепцій управління і державного управління у площині системи соціальної роботи.

**Метою статті** є розгляд визначення різних концепцій та теорій управління, здійснення аналізу ступеня адекватності застосування до державного управління системою соціальної роботи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управління системою соціальної роботи вступає у нову стадію свого розвитку, у зв'язку зі становленням державно-громадської форми управління, яка була задекларованою ще на початку 90-х років минулого століття з часів набуття Україною незалежності. Зауважмо, що трансформації в управлінській практиці мають відбуватись після глибокого наукового обґрунтування.

Загалом, за парадигмального підходу до державного управління виділяють такі тенденції розвитку методології державного управління:

- перехід від патерналістської парадигми до ліберальної, згідно з якою акценти місії держави зміщуються із соціального захисту кожного громадянина на створення умов для соціально-економічної незалежності індивіда від держави, перетворення його на партнера держави;

- активізація інструментально-прагматичного парадигмального комплексу, зумовлена реформуванням державного управління;

- загальне домінування системної парадигми, яка має безліч транскрипцій, що часом суперечать одна одній, і зумовлені відмінністю методологічної культури державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- загострення потреби в інноваційній, практичній та інституційній парадигмах, що означає розуміння реформ як реальних інноваційних процесів інституційного характеру [2, с. 13].

Іntenсивні темпи науково-технічного розвитку висунули на перший план ті системи управління, які можуть швидко освоювати результати нововведень. Не можна ігнорувати і світові зрушення та тенденції: глобалізаційні соціально-економічні зміни, формування структур постіндустріального суспільства, посилення міграційних процесів, демографічна криза тощо.

Процеси глобалізації суспільного життя, що відображають взаємозалежність країн і регіонів, що постійно зростає, стають важливим чинником, що визначає розвиток теорії і практики управління в сучасному світі. Інтернаціоналізація передбачає необхідність міжнародного співробітництва у сфері управління [3].

Як визначається у соціологічній енциклопедії [4, с. 194]: «Концепція (від лат. *conceptio* – сприйняття) – спосіб розуміння, трактовка процесів або явищ; система доказів певного положення, сукупність поглядів на окремий предмет дослідження, доктрина, теоретичний напрям або підхід, провідна ідея; форма провідного ідейного задуму під час формування державної політики або розробленого і затвердженого в установленому порядку

Таблиця 1

Узагальнена характеристика різноманітних шкіл в управлінні

| Назва напрямку школи управління                        | Представники                                       | Основна ідея підходу  |
|--|--|---|
| Наукове управління                                     | Ф. Тейлор, Ф. і Л. Гілберт, Г. Гантт               | Стосувався тільки виробництва. Досягнення високої ефективності можливе тільки за умов аналізу змісту роботи та визначення її основних компонентів із застосуванням різних методів.                                    |
| Класична або адміністративна школа управління          | А. Фойоль, Л. Урвік, Д. Муні, А. Рейлі, А. Слоун   | Упровадження універсальних принципів управління, за допомогою яких здійснювалося досягнення успіху будь-якої організації  |
| Школа людських відносин (неокласична школа управління) | М. Фоллет, Е. Мейо, Р. Оуен                        | Людські взаємовідносини суттєво впливають на продуктивність праці. Спирається на нові опрацювання психології.   |
| Школа поведінкових наук                                | К. Арджаріс, Р. Лайкерт, Д. МакГрегор, Ф. Герцберг | Застосування різноманітних компонентів соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади, комунікацій в організаціях для підвищення ефективності людських ресурсів як окремого працівника, так і організації в цілому. |

документа. У державному управлінні вважається доцільним попередньо розробляти науково обґрунтовану концепцію значущих політичних та законодавчих рішень.

Державне управління є мультидисциплінарною наукою, тому доцільним є розгляд загальних теорій управління. Так, ще на початку 20 століття зародився підхід стосовно відокремлення різних шкіл в управлінні [5, с. 65–68].

Окремі складники та принципи цих підходів можна впроваджувати у державному управлінні системою соціальної роботи, наприклад, деякі універсальні принципи А. Файоля, моделювання кризових ситуацій, із школи людських відносин «виросла» теорія людського фактора або концепти школи поведінкових наук. Водночас вищеперелічені підходи належать до сфери виробництва і не відображають повністю специфіку управління у соціальній сфері, до якої належить соціальна робота.

Тому у 20 столітті отримали розвиток інтегровані підходи до управління: процесний (інтеграція взаємозалежних управлінських функцій), системний (де система формується із підсистем, кожна з яких виконує певний функціонал), ситуаційний (вибір методів управління згідно виникаючої ситуації). Ключовими атрибутами цих підходів кардинально відрізняються від ранніх теорій управління: по-перше, багатовимірністю і багаточисельністю зв'язків як із внутрішнім, так із зовнішнім середовищем; по-друге, використанням синергетичного ефекту; по-третє, розглядання процесу управління як динамічного і складного явища, до якого не можна застосувати універсального методу та загальних принципів. На нашу думку, до підходів державного управління соціальною роботою, більше корелює ситуаційний підхід. Саме у ситуаційній концепції відбувається інтеграція процесного і системного підходів через орієнтування на зовнішні і внутрішні чинники, облік і врахування з метою досягнення поставленої мети.

С. Кові, характеризуючи розвиток теорії управління, виділяє чотири управлінські парадигми:

*Парадигма наукового управління*, в основу якої покладено економічну людину та економічну стабільність. Оптимальний стиль управління в такій ситуації визначається як авторитарний.

*Парадигма людських відносин* визнає поряд з економічною соціальною сутність людини. Оптимальним стилем управління є «доброзичливий авторитаризм».

*Парадигма людських ресурсів* додає до двох попередніх психологічну сутність людини. Стиль

управління спрямовано на розкриття потенціалу людини.

*Принцип-центричне лідерство* додає до попередніх розуміння людини як духовної істоти і базується на системі принципів у формі цінностей, ідей, ідеалів, норм. Основу такого управління становлять віра та довіра [6, с. 64].

М. Лукашевич одним із перших вітчизняних учених проаналізував концептуальні підходи управління у площині соціальної роботи і зазначив, що найбільш адекватними є школа людських відносин, школи науки про поведінку в поєднанні із системним, процесним та ситуаційним підходами [7, с. 28].

Система соціальної роботи є динамічною і відкритою системою, яка реагує на усі зміни як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Особливий вплив зчиняють негативні зрушення та трансформації у суспільстві, тому процес управління значно ускладнюється із-за неможливості прогнозування розгортання кризових ситуацій та наслідків.

Тому з цих позицій розглянемо кілька новітніх моделей-підходів управління суспільним розвитком, серед яких можна зазначити синергетичний, глобалізаційний, що охоплює ціннісний, екологічний, консенсусний та інтеграційний, інформаційно-інноваційний, корпоративний та соціальний підходи, нове державне управління. Застосування цих моделей підходів у процесах управління завжди посилюється засобами системного та ситуативного підходів, а також управління якістю [6, с. 135]. Ще досить цікавим підходом у нашому дослідженні є новий державний менеджмент, який як концепція і модель державного управління оформився у 1980-ті рр. Це була альтернатива наявній тоді бюрократії, ієрархічній організації, централізації, стабільності організації та державної служби, підґрунтям якої слугувало управління бізнесом у ринкових умовах. Виникла ця концепція у розвинутих країнах: США, Великобританії, Новій Зеландії, Канаді та ін. Специфіка переходу до нового державного менеджменту полягає у використанні принципу субсидіарності організації управління, у наближенні до споживача послуг, дотримання критерій ефективності, якості та рентабельності діяльності системи державного управління за рахунок створення мультипрофесіональної команди, якій делегуються повноваження від прийняття рішень до контролю за виконанням згідно з поставленими завданнями.

Згідно з цим підходом було започатковано вживання для опису змісту державного управління

поняття «керівництво», а не «адміністрування». Під керівництвом тут передбачається створення інтеграційної системи державних і недержавних та міжнародних інститутів або змішаних структур із метою розвитку суспільства і вирішення нагальних проблем. Цей підхід приділяє велику увагу мотивації та стимулюванню, але мало приділяється етичним принципам та значенню специфіки публічної сфери. Саме тому його досить важко застосовувати у державному управлінні соціальною роботою, проте цей підхід підходить у реалізації масштабних соціальних проектах.

Якщо розглянути подальший розвиток концепцій в управлінні, то необхідно вказати на ринково-ліберальний підхід (80–90 рр. XX ст.), політичних мереж (90-і роки XX ст. – перше десятиліття XXI ст.), а потім – рецептивного адміністрування (кінець першого десятиліття XXI ст.).

Розвиток управління потребує нових підходів, крім ринкових ієрархічних, необхідні політичні рішення, які забезпечують взаємозалежність держави та громадянського суспільства через реалізацію концепції «політичних мереж» (неоменеджерізм). Так звані «політичні мережі» виникають у різних сферах суспільства і є комплексом структурних взаємозв'язків між політичними інститутами держави і суспільством. Пріоритетні переваги цього підходу полягають у переплетенні державної влади і громадянського суспільства; заключенні угод у процесі обміну наявних ресурсами; об'єднанні зусиль; відсутності ієрархії в адміністрації; наявності культури консенсусу.

Так, у рецептивному адмініструванні передбачається врахування інтересів розвитку громадянського суспільства, високий ступінь відкритості адміністрації будь-якого рівня для загального контролю та широкої участі громадськості у процесі управління [8]. До державного управління системою соціальної роботи найбільш підходить підхід рецептивного адміністрування, де ключовими концептами є громадянське суспільство, демократія і соціальний менеджмент.

Останнім часом державна влада активно залучає громадськість до вирішення гострих соціальних проблем, прийняття управлінських рішень і контроль за їх виконанням тощо.

В Україні сучасне державне управління системою соціальної роботи розвивається як державно-громадське, адже увага фокусується на впливі держави та громадське саморегулювання у межах єдиного механізму. До того ж і державна влада, і громадськість є рівноправними акторами

у процесі управління соціальною роботою на засадах соціального партнерства. Тому необхідним є розгляд як ролі держави, так і недержавних структур, спільна взаємодія в управлінні соціальною роботою. Важливою для розуміння державно-громадського управління є концепція громадянського суспільства. Із точки зору управління, під визначенням «громадянське суспільство» сьогодні розуміють суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага [9]. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей.

Другий різновид типологічного аналізу або багатокритеріальна типологія менеджменту соціальної роботи (як одного із типів соціального управління (40 типів управління за різними критеріями)) надана В. Бехом [10]. Надано змістовну характеристику, а також визначено переваги і недоліки кожного типу. Серед них заслуговує уваги централізоване і децентралізоване управління соціальною роботою яке існує одночасно на практиці. Централізоване управління соціальною роботою характеризується наявністю значних владних повноважень на верхніх рівнях ієрархії системи управління. У децентралізованому управлінні основні повноваження функціонування соціальної системи делеговані на нижні рівні системи управління соціальною роботою під час збереження ієрархічної побудови установи соціальної роботи, на національному рівні зосереджено прийняття наважливих управлінських рішень із метою розробки стратегії, координаційних та рекомендаційних мір під час виникнення кризових етапів діяльності об'єкта управління.

Зараз отримує подальшу розповсюдженість проектно управління соціальною роботою, де пріоритетним завданням є послідовне вирішення соціальних проблем, із яких і складається програма відповідних дій; до цього ж прив'язані і функції, і всі характеристики організації управління. Оптимальною побудовою державного управління може стати матрична організаційна структура, у якій передбачається диференціація повноважень не за напрямками діяльності або за

масштабами управління, а за проблемною специфікою управлінських рішень [10, с. 405–406].

Варто зазначити, що українське суспільство на цьому етапі належить до транзитивних (перехідних) суспільств. Це суспільства Східної Європи та держави колишнього Радянського Союзу. Так, досить перспективною у державному управлінні системою соціальної роботи в умовах перехідного суспільства може стати «теорія суспільних мереж», яка пов'язана з участю громадянського суспільства та його позитивний вплив на політичні й управлінські процеси. Загалом, суспільна мережа визначається як спонтанно чи цілеспрямовано утворена, відносно стійка та впорядкована сукупність горизонтальних, перехресних відносин державних та недержавних суб'єктів суспільної діяльності (індивідів, груп, організацій, установ). Причинами виникнення можуть бути спільні інтереси, умови ресурсної чи іншої взаємозалежності, вирішення специфічних або непередбачуваних проблем шляхом прийняття певного консенсусу (не обов'язково в загальносуспільних інтересах). Під час вивчення мереж застосовується низка математичних методів: формалізовані представлення мереж у вигляді матриць і графіків; математичний вираз перехідності (транзитивності), централізованості [11].

На наш погляд, у такому разі доречним буде створення своєї самобутньої транзитивної (перехідної) теорії державного управління системою соціальної роботи. Сутність її полягає у швидкому реагуванні на зміни (наприклад, погіршення фінансування соціальної роботи, збільшення або зменшення вразливих категорій населення, які потребують соціальної допомоги (ВПО, учасники АТО та члени сімей тощо), реформування соціальної сфери та інші непередбачувані ситуації); гнучкості і структурній перебудові соціальних установ; створенні міжвідомчих державних коор-

динаційних рад на усіх рівнях державного управління, проведення моніторингу і коригування прийнятих соціальних програм із залученням усіх ресурсів та міжнародних донорів із фінансування змін; транспарентності і використання інформаційно-комунікативних технологій тощо. Цілком згодні з висловлюванням зарубіжних дослідників, що «...ефективне управління – це завжди управління за обставинами, що виникають, тобто ситуаційне управління» [12, с. 61].

**Висновки.** Таким чином, проведений аналіз дійсних теорій і концептуальних підходів державного управління дозволяє зробити висновок, що кожна з них має як позитивні, так і негативні сторони. Однак вирішальними критеріями, що треба обов'язково враховувати під час упровадження концепцій державного управління соціальною роботою є залежність змісту соціальної роботи від соціальної політики держави; відповідність і структурна повнота та завершеність системи органів управління соціальною роботою; професійна компетентність державних службовців; здатність системи державного управління адекватно реагувати на зміни у перехідний період. Найбільш дієздатними теоріями державного управління системою соціальної роботи, на наш погляд, є концепція людського фактора, концепція громадянського суспільства на основі соціального партнерства, проектний підхід, теорія суспільних мереж і транзитивна теорія.

Стратегічні й тактичні цілі державного управління системою соціальною роботою, головні напрями її розвитку можуть бути викладені в основоположному документі: концепції соціальної роботи та ефективної моделі управління соціальною роботою. Подальші перспективи дослідження у цьому напрямі стосуються розробки методологічного обґрунтування концепції вдосконалення державних механізмів управління соціальною роботою.

#### Список літератури:

1. Сурмін Ю.П. Методологія галузі науки «Державне управління»: монографія. Київ: НАДУ, 2012. 372 с.
2. Бакуменко В.Д., Князев В.М., Сурмін Ю.П. Методологія державного управління: специфіка структурного бачення. / Методологія наукових досліджень з державного управління: хрестоматія / упоряд.: С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко; за заг. ред. д-ра політ. наук К.О. Ващенко. Київ: НАДУ, 2014. С. 13.
3. Дорошенко Г.О., Семенець А.О., Богоявленський О.В., Тертичний О.О., Куценко Т.М., Макарова Л.Г, Кальницька М.О. Менеджмент: навчальний посібник / за заг. ред. Г.О. Дорошенко. Харків: ВСВ-Принт, 2015. 300 с.
4. Соціологічна енциклопедія. / Укладач В.Г. Городяненко. Київ: Академвидав, 2008. С. 194.
5. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. Москва: ВЛАДОС, 1999. С. 65–68.
6. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.



7. Лукашевич М.П. Теоретичні витoki менеджменту соціальної роботи / Управлінські аспекти соціальної роботи: Курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. ав. кол.) Київ: МАУП, 2004. С. 28.
8. Менеджмент організацій і адміністрування: Навчальний посібник для підготовки до державного іспиту на ступінь магістра зі спеціальності «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / під ред. С.К. Харічкова, Г.А. Дорошук. Одеса: Освіта України, 2015. 444 с.
9. Усаченко Л. Аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями. URL: [www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua). (дата відвідування 20.01.2019).
10. Бех В.П., Лукашевич М.П., Туленков М.В. Соціальна робота і формування громадянського суспільства: монографія / Нац. пед. ун-т імені М.П. Драгоманова. Київ: НПУ імені М.П. Драгоманова, 2008. 599 с.
11. Marsh D. and Martin S. Understanding Policy Networks. *Political Studies*. 2000. Vol.48. N 1. P. 4–21.
12. Кунц Г., О’Доннел С. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Москва: Прогресс, 1981. С. 61.

### СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ И ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ РАБОТЫ

*В статье предоставлена обобщенная характеристика различных школ в управлении, которые сложились в прошлом веке. Исследовано несколько новейших моделей-подходов управления общественным развитием. Доказано, что современное государственное управление системой социальной работы развивается как государственно-общественное с привлечением гражданского общества на основе социального партнерства. Проанализировано степень адекватности современных теорий и концепций к применению в государственном управлении системой социальной работы. Автором предложена транзитивная теория государственного управления системой социальной работы.*

**Ключевые слова:** концепция, концептуальный подход, государственное управление, система социальной работы, государственно-общественное управление, гражданское общество, транзитивная теория.

### MODERN THEORIES AND CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SOCIAL WORK SYSTEM

*The article gives a generalized description of various schools in management. Several recent models of management approaches to social development have been explored. It is proved that modern public administration of the social work system develops as a state and public with the involvement of civil society based on social partnership. The degree of adequacy of modern theories and concepts to the application in the public administration of the system of social work is analyzed. The author proposes a transitive theory of public administration of the social work system.*

**Key words:** conception, conceptual approach, public administration, system of social work, public administration, civil society, transitive theory.

*Сіренко Р.Р.*

Львівський національний університет імені Івана Франка

## ФІЗИЧНА АКТИВНІСТЬ У СУСПІЛЬСТВІ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ГУМАНІТАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ВИКЛИКІВ

*Вивчено особливості формування особистості засобами фізичної культури з метою виховання гармонійно розвинутого суб'єкта суспільства. Проаналізовано особливості глобалізації щодо масштабності її впливу на формування системи цінностей в українському суспільстві. Досліджено напрями державної гуманітарної політики України щодо надання фізкультурних послуг владними інституціями в Україні на сучасному етапі. Обґрунтовано вагому роль системного впливу фізичної активності у суспільстві як стратегічний напрям державної політики в умовах глобалізаційних викликів.*

**Ключові слова:** державна гуманітарна політика, глобалізація, виклики, фізична активність, суспільство, напрями, владні органи, масштабність.

**Постановка проблеми.** Сучасне життя, яке пов'язане зі споживчою культурою благ цивілізації, вимагає від людини нових способів організації праці з повною віддачею та професіоналізмом, високим прагненням і сильною потребою в самореалізації. Воно пов'язане з новою концепцією життя, яке наповнене новими підходами до відпочинку, високими матеріальними та споживчими устремліннями, участю у культурі. У цій дійсності хороше здоров'я та фізична культура розглядаються як умова головних професійних та соціальних компетенцій, а також як засіб досягнення кращої якості життя.

Сьогодні прогрес у галузі науки збільшує середню тривалість життя, але процес старіння починається раніше і прогресує набагато швидше, ніж у попередніх поколіннях, цивілізаційні хвороби і симптоми починають проявлятися в молодшому віці. Відновна медицина часто безпорадна перед хворобами цивілізації та іншими новими загрозами здоров'ю, які часто трапляються, у зв'язку з глобалізаційними процесами у розвитку суспільства.

Суспільно-історичний та економічний розвиток України має бути спрямований на зміну фізичних, розумових, морально-вольових та духовних можливостей особистості через систему організаційних заходів, що визначають та регламентують розвиток фізичної культури у суспільстві. Фізична культура є одним із найважливіших складників

життя будь-якого сучасної держави через активну пропаганду здорового способу життя, який безпосередньо впливає на працездатність населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концепція глобалізації є нині дуже вживаною, але недостатньо розробленою в науковому сенсі державного управління, дуже часто в цей термін вкладається різний зміст. Глобалізація у її державно-управлінському вимірі стає переважальним чинником світового розвитку, котрий формується у світовому порядку і системі глобального управління.

Особливе значення має процес формування національної свідомості, котра б виступала системою суспільних норм, настанов, правил, інститутів. Результати досліджень показують, що хронічні захворювання частіше зустрічаються у людей, які не займаються фізичними вправами або взагалі не мають фізичного навантаженнями у повсякденному житті [3]. Крім того, помірні, систематичні фізичні зусилля впливають на імунну систему, підвищуючи стійкість організму до хвороб.

Численними дослідженнями доведено, що люди, які систематично тренуються, мають вищу суб'єктивну оцінку власного стану здоров'я, почувують себе краще з точки зору фізичного і психічного здоров'я [4]. Регулярна фізична активність призводить до позитивних змін у функціонуванні нервової системи, підтримує інтелектуальні здібності, зменшує нервову напругу. Роль фізичної

активності надзвичайно важлива для запобігання захворюванням цивілізації та одним із головних завдань державної гуманітарної політики.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є обґрунтування фізичної активності у суспільстві як ключового завдання державної гуманітарної політики в епоху глобалізації.

*Для цього слід вирішити такі завдання:*

1) вивчити особливості формування особистості засобами фізичної культури для виховання гармонійно розвинутого суб'єкта суспільства;

2) проаналізувати особливості глобалізації щодо масштабності її впливу на формування системи цінностей в українському суспільстві;

3) дослідити напрями державної гуманітарної політики України щодо надання фізкультурних послуг владними інституціями;

4) обґрунтувати роль впливу фізичної активності у суспільстві як стратегічний напрям державної політики в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Численні зв'язки між фізичною активністю та здоров'ям показують, що в нинішній цивілізації жодна фізична діяльність не є обов'язковим і невід'ємним елементом щоденного ритму життя людини. Фізична культура і спорт – це специфічні об'єкти людської діяльності, які спрямовані на ефективну та планомірну роботу для забезпечення фізичного вдосконалення громадян.

Такі глобальні організації, як WHO (Всесвітня організація охорони здоров'я), FIMS (Інтернаціональна федерація спортивної медицини), CDDS (Комітет розвитку спорту), NIH (Національні інститути охорони здоров'я в Сполучених Штатах), UNESCO (Організація Об'єднаних Націй із питань освіти), стурбовані величезною втратами, які несе суспільство внаслідок низької фізичної підготовленості громадян, вони закликають до популяризації фізичної активності в інтересах здоров'я як основної мети сучасної стратегії у гуманітарній політиці.

Учені таких наукових товариств, як ESC (Європейське товариство кардіологів), EAS (Європейське товариство атеросклерозу), ESH (Європейське товариство гіпертонії), підкреслюють, що підвищення рівня фізичної активності суспільства настільки ж важливе, як і боротьба з наркоманією та курінням [10]. Вони вказують на підвищення фізичної активності як на основну мету сучасної стратегії гуманітарної політики. Держави-члени ЄС розробили національні плани на підтримку фізичної активності, а також рекомендації, які допоможуть урядам та приватним особам підви-

щити обізнаність про переваги регулярних фізичних вправ і уникання шкідливих звичок [9].

Поінформованість про ефективність фізичних вправ у профілактиці та лікуванні цивілізаційних хвороб має на меті пропаганду підвищення фізичної активності та мотивації до щоденних занять фізичними вправами. Підвищення рівня освіти є тим фактором, що поглиблює усвідомлення у формуванні потреби та звички активного способу життя не тільки у окремої особи, але й у всього суспільства [5]. Актуальним сьогодні є залучення населення до рухової активності, які б відповідали конкретному середовищу та специфіці України, зокрема високі темпи скорочення тривалості життя людей, низький рівень рухової активності населення, відсутність традицій здорового способу життя, недосконале фізичне виховання в навчальних закладах, відсталість матеріально-технічної бази сфери фізичної культури і спорту.

Важливою ознакою життєвих орієнтацій у суспільстві є внутрішня згуртованість, система визначених поглядів і переконань, які визначають зміст життя людини. Життєві цінності можуть трактуватися як індикатор сенсу життя, а також як наслідок існування змісту життя у свідомості. Із точки зору державної гуманітарної політики, потрібно проаналізувати підходи, пов'язані з процесами виховання (як найважливішими чинниками, що формують цінності). У контексті змін сучасного світу на увагу заслуговують середовища, які виконують виховно-соціалізаційну функцію. Необхідність удосконалення державного регулювання сфери фізичної культури та спорту зумовлена розвинутими фізкультурно-спортивними потребами населення, які потребують неперервного і якісного забезпечення фізкультурно-оздоровчими послугами.

Натепер певні зміни у підході до активного способу життя спостерігаються в заможних колах бізнесу, культури та медіа. Все більше людей із цього середовища грають у теніс або інші спортивні ігри, займаються аеробікою, відвідують тренажерні зали, використовують для дозвілля сезонні види спорту [13]. Такий спосіб проведення вільного часу в клубах приваблює людей і показує, що в сучасній цивілізації фізична активність є обов'язком і невід'ємним елементом щоденного ритму життя людини; це спосіб поведінки, спосіб життя.

У сучасній цивілізації споживча масова культура переважно спирається на гедоністичні та естетичні цінності, тому важливо поводитися з організмом раціонально, піклуватися про здоров'я. У суспільстві, в якому дисгармонія між фізичною, розумовою та психічною працез-

датністю, здоров'ям та імунітетом людини та поставленими завданнями постійно зростає, це стає культурним обов'язком формування моделей поведінки щодо здоров'я [11]. Це одне з визначень того, що ми називаємо рівнем фізичної культури певної спільноти або капіталом фізичної культури в певній соціальній групі. Державна гуманітарна політика значно змінюється, суспільство має бути готовим до постійної зміни, до інновацій, бути відкритим для глобалізованого світу.

Найважливіші ризики, пов'язані з глобалізацією у культурному вимірі, можуть вміщувати об'єднання інформації за змістом засобів масової інформації, небезпеку релятивізму та нігілізму, піддавання культурних продуктів вільним ринковим механізмам, надмірне об'єднання, позбавлене творчих пошуків [7]. Сучасна фізична культура (як підсумок поведінки в таких сферах) містить культура руху, харчування, спілкування, організація вільного часу, турбота про тіло та зовнішній вигляд, що ідеально вписується в цю картину. Це ті види діяльності, які необхідні для належного функціонування організму людини, забезпечують її оптимальним рівнем фізичної підготовленості, надають життєвих сил і мають профілактичне значення. До них належить туризм, спорт, рекреаційна діяльність, ресоціалізація, реабілітація та дозвілля.

В аналітичних матеріалах Всесвітньої організації охорони здоров'я (2012) зазначається, що в Європі спосіб життя кожної п'ятої людини характеризується ще незначним рівнем або повною відсутністю рухової активності [12]. Ця проблема найактуальніша для країн східної частини континенту, насамперед для України. У соціальному житті людина прагне активно засвоїти знання про механізми регуляції соціального світу разом із вірою в його корисність, готовності висловлювати думки про пріоритети розвитку держави.

Щоб побудувати свою власну ідентичність, молоді необхідно мати переконання про те, що вона уособлює і який шукає напрям у житті. Ідентичність є сталим елементом особистості, незважаючи на те, що навколишній соціальний контекст змінюється кардинально. На основі теоретичних міркувань та результатів емпіричних досліджень є комплекс ознак, що характеризують «сучасний» менталітет, активність у процесах соціальних змін. Запропонований аналіз дозволяє з'ясувати, якою є бажана модель державної молодіжної політики, що є рушійною силою змін у розвитку відносин молоді та держави [2].

Беззаперечним є факт значного впливу глобалізації на людину з культурної, економічної і полі-

тичної точки зору щодо функціонування сучасного суспільства. В українському соціумі через низку об'єктивних та суб'єктивних причин недооцінюються можливості рухової активності у веденні здорового способу життя та зміцненні здоров'я громадян, профілактиці шкідливих звичок та у вирішенні інших важливих соціально-економічних проблем. Глобальні перетворення сучасного світу, що мають багатовимірний характер, ведуть до радикальних суспільних змін, стаючи підставою трансформації сучасного суспільства.

Це не лише процес, який відображає звуження взаємин і зростання співвідношення у глобальному масштабі, але й світ, у якому інші відчують наслідки наших дій, а молодь відчуває соціальні проблеми. Глобалізація сприяє розширенню культурних зв'язків, але глобалізація має як позитивні так і негативні сторони, тому завданням державної гуманітарної політики є регулювання впливу глобалізаційних чинників на соціалізацію у суспільстві. Систематична фізична діяльність сучасних українців – це процес, який постійно розвивається. З одного боку, він охоплює все більше і більше людей, з іншого – він усе ще недоступний певним соціальним колам.

Дослідження соціальної різноманітності використання вільного часу українцями обмежується аналізом таких традиційних демографічних факторів, як стать, вік, професійна приналежність, освіта або дохід [12]. Важливість цих факторів дуже велика для пояснення масштабу і характеру соціальної різноманітності у цій галузі. Проте в подальших дослідженнях було б добре визначити інші суб'єктивні фактори, які вказують, наприклад, на критерії соціального престижу.

Хоча різноманітність форм фізичної активності є очевидною (і навіть бажаною), оскільки це зумовлено індивідуальними потребами, мотивами, вподобаннями, соціальною диверсифікацією рівня цієї діяльності, але водночас це є важливою соціальною проблемою. Із точки зору державної гуманітарної політики бажано, щоб українське суспільство мало високу фізичну активність, оскільки це виконує багато соціальних та економічних функцій. Основні з них (здоров'я, рекреація, освіта, когнітивні навички) перестали бути справою окремої людини і стали важливою соціальною проблемою й елементом політики.

У нашій країні це проблема, яка вимагає постійного контролю та діагностики, низький рівень, відсутність фізичного навантаження виявляється майже у 1/3 населення [1]. Крім того, спостерігається тенденція до зниження рівня фізичної



активності молоді під час вступу до вищих закладів освіти. Гіпотетично, українська шкільна освіта мусить мати серйозний вплив на подальшу фізичну культуру молоді (із точки зору кількості та якості), оскільки фізична культура школяра є достатньо різноманітною і складає 3 уроки на тиждень. Однак за час навчання у школі, окрім практичних навичок школярі не отримують достатньо знань щодо переваг фізичної активності над пасивним способом життя, їм не вистачає обізнаності у методиці самостійного виконання вправ і це призводить до того, що звичка до систематичних занять фізичними вправами у вільний час є несформованою.

Тому використання вільного часу представниками різних соціально-професійних груп, особливо його активних форм (спорт, відпочинок, туризм), є дослідницькою галуззю, яку не можна оминати в оцінках економічних та соціальних процесів. Вимірювання фактичної участі в цих формах та оцінка загального рівня фізичної активності суспільства може бути мірилом споживання вільного часу (як суттєвого елемента життєдіяльності сучасної людини).

Сьогодні діяльність людей у форматі процесу фізичної активності й самовиховання, самоаналізу і самоконтролю власного фізичного розвитку, оздоровлення, удосконалення рухових умінь та навичок, покращення постави та тіло будови удосконалюється на основі занять фізичною рекреацією. Ці заняття для здорової особи не пов'язані зі значними фізичними навантаженнями, перетренованням та вольовими зусиллями, однак створюють величезний дисциплінарний, тонізуювальний і оздоровчий ефект для всіх сторін її суспільної діяльності.

Процеси демократичного перетворення стали поштовхом для актуалізації умов не стільки збереження стабільності, виживання системи, скільки її змін, трансформації. Важливо визначити чинники та фактори впливу глобалізації й глобалізаційних процесів на державну гуманітарну політику в суспіль-

ствах [8, с. 19]. Ці процеси ґрунтуються на подоланні дійсних елементів, виробленні сучасних цілей і формуванні нових відповідних способів досягнення. Як відомо, соціальна диверсифікація стосується як ступеню, так і характеру фізичної активності.

**Висновки.** У реформованому соціально-економічному і культурному середовищах потрібно знаходити необхідні рішення політики держави. Сьогодні фізична культура розглядається як умова основних професійних та соціальних компетенцій, а також засіб для досягнення кращої якості життя. Зв'язки між фізичною активністю та здоров'ям показують, що фізичне навантаження є обов'язковим та невід'ємним елементом щоденного ритму життя людини.

Значної ролі набуває адаптація державної гуманітарної політики та її інститутів до національної культури. Дякуючи вдосконаленню засобів масової комунікації, вона все більше розмиває кордони та поширює світом універсальні культурні зразки та цінності. Вони також упливають на формування нового типу окремих держав, змінюючи з часом системи. Тому є пряма залежність між динамікою глобалізації, владними інституціями та гуманітарною політикою в державі. Сьогодні головна мета держави може бути досягнута за умови впровадження заходів щодо покращення життя населення України, готуючи на ринок праці освічену, здорову та активну робочу силу.

Сучасна гуманітарна криза має прояв у неспроможності як людини, так і суспільства протистояти їй через незадовільний моральний та фізичний стан. Це свідчить про недосконалість державного регулювання сфери фізичної культури та спорту, зокрема про відсутність дієвого механізму. Необхідно й далі обґрунтовувати роль фізичної активності та її користі для здоров'я, а також окреслити проблеми, що стоять перед суспільством у контексті важливості фізичної активності в житті сучасної людини.

#### Список літератури:

1. Дзюндзюк В.Б. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків. 2011. № 2. С. 23–27.
2. Дутчак М.В. Моніторинг в системі державного управління спортом для всіх в Україні. *Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту*. Харків: ХДАДМ, 2008. № 9. С. 34–43.
3. Леонов Я.В., Приходько І.І., Путятіна Г.Н. Внутренний ресурс развития сферы физической культуры и спорта. *Теория и практика физической культуры*. № 3. 2013. С. 59–66.
4. Лукашук В. Консолідуєча функція спорту у сучасному суспільстві. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. 2009. №844. С. 235-240.
5. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.* Харків: в-во «Магістр», 2012. № 1. 205 с.
6. Многоликая глобализация: культурные разнообразия в современном мире / Тамоцу Аоки, Энн Бернстейн, Артуро Фонтане Талавера и др.; под ред.: П.Л. Бергера, С.П. Хантингтона; пер. с англ. В.В. Сапова; под ред. М.М. Лебедевой. Москва: Аспект-Пресс, 2004. 378 с.

7. Парубчак І. Соціальна значимість молодіжних громадських організацій та об'єднань як суб'єктів реалізації державної молодіжної політики. *Ефективність державного управління: зб. наук. праць*. Львів, регіон. Ін-т держ. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; за заг. ред. В.С. Загорського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. Вип. № 30. С. 212–219.
8. Рудий В. Сучасні стратегії поліпшення фінансування системи охорони здоров'я та можливі шляхи їх застосування в законодавстві України. *Ваше здоров'я*. 2010. № 37. С. 3–4.
9. Сутність глобалізму як характеристики сучасного соціального простору. *Нова парадигма*. Київ. 2008. Вип. 77. С. 98–105.
10. Чигур Р.Ю. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»: Серія «Філософія»*. Острог, 2015. Випуск 18. С. 96–102.
11. Cordero-MacIntyre Z. Obesity a worldwide problem. *International Council for Physical Activity and Fitness Research Symposium*. Wrocław, 2006. P. 61.
12. Janssen I. Physical activity, fitness, and cardiac, vascular, and pulmonary morbidities. *Physical Activity and Health*. Wrocław. 2007. P. 161–172.
13. Wytyczne UE dotyczące aktywności fizycznej. Zalecane działania polityczne wspierające aktywność fizyczną wpływającą pozytywnie na zdrowie. *Czwarty projekt skonsolidowany, zatwierdzony przez Grupę Roboczą UE „Sport i Zdrowie”*, Bruksela, 2008. P. 41–42.

### **ФИЗИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ В ОБЩЕСТВЕ КАК СТРАТЕГИЧЕСКОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГУМАНИТАРНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ВЫЗОВОВ**

*Изучены особенности формирования личности средствами физической культуры с целью воспитания гармонично развитого субъекта общества. Проанализированы особенности глобализации по масштабности ее влияния на формирование системы ценностей в украинском обществе. Исследованы направления государственной гуманитарной политики Украины относительно предоставления физкультурных услуг властными институтами в Украине на современном этапе. Обоснованно весомую роль системного влияния физической активности в обществе как стратегическое направление государственной политики в условиях глобализационных вызовов.*

**Ключевые слова:** государственная гуманитарная политика, глобализация, вызовы, физическая активность, общество, направления, властные органы, масштабность.

### **PHYSICAL ACTIVITY IN SOCIETY AS A STRATEGIC COURSE OF THE STATE HUMANITARIAN POLICY IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION CHALLENGES**

*The peculiarities of personality formation by means of physical culture with the purpose of education of harmoniously developed subject of society are studied. The peculiarities of globalization concerning the magnitude of its influence on the formation of a system of values in Ukrainian society are analyzed. The courses of the state humanitarian policy concerning the granting of physical education services by government institutions in Ukraine nowadays are analysed. The important role of systemic influence of physical activity in society as a strategic course of the state policy in the conditions of globalization challenges is substantiated.*

**Key words:** state humanitarian policy, globalization, challenges, physical activity, society, courses, government institution, magnitude.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.553:342.57

*Horbliuk S.A.*

Narodowa Akademia Zarządzania Państwowego przy Prezydencie Ukrainy

### INSTRUMENTY PARTYCYPACJI OBYWATELSKIEJ W PRAKTYCE INNOWACYJNEGO ZARZĄDZANIA M. ST. WARSZAWY

*Partycypacja obywatelska staje się ważnym elementem innowacyjnego zarządzania miast w Polsce. Artykuł ma na celu upowszechnianie wiedzy na temat zastosowania instrumentów partycypacji obywatelskiej w m. st. Warszawie. Zidentyfikowano i przeanalizowano takie instrumenty: inicjatywa lokalna, budżet partycypacyjny, dotacje dla organizacji pozarządowych, miejsca aktywności lokalnej, konsultacje społeczne i in.*

**Słowa kluczowe:** partycypacja obywatelska, innowacyjne zarządzanie, polityka miejska, inicjatywa lokalna, budżet partycypacyjny, Warszawa.

**Postawienie problemu.** Obecnie udział obywateli w zarządzaniu miastem nie powinien być ograniczony wyłącznie do udziału w wyborach. Partycypacja obywatelska to pojęcie, które opisuje trend polegający na udziale obywateli w kształtowaniu i wdrożeniu polityki rozwoju. Równoległe do rosnącego zapotrzebowania na mobilizację i partycypację obywatelską występuje tendencja do uzupełniania starych modeli demokracji pośredniej o tryby demokratycznego zaangażowania i odpowiedzialności, w większym stopniu oparte o partycypację. W nowych warunkach poszczególni obywatele i społeczności w większym stopniu będą ponosić odpowiedzialność za własny dobrobyt oraz za lokalne procesy polityczne, kształtujące ich życie i miejsca, w których żyją [4, s. 82, 85].

Niektóre miasta nauczyły się zarządzać w sposób innowacyjny i wypracowały nowatorskie rozwiązania w sferze partycypacji obywatelskiej. Wskazują na to przykład m. st. Warszawy, w którym samorząd terytorialny aktywnie wprowadza narzędzia polityki miejskiej dla zbudowania odpowiedzialnej wspólnoty, interesującej się sprawami miasta i angażującej się w nie.

**Analiza ostatnich badań.** W 2016 roku w ramach programu Obywatele dla Demokracji był przedstawiony raport „O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce” [7], który podsumowuje przegląd danych na temat zastosowania rozmaitych mechanizmów partycypacyjnych (m.in. budżetów partycypacyjnych, referendum lokalnych, inicjatywy lokalnej) oraz wyniki badania na ogólnopolskiej próbie, w którym

pytano Polaków o ich opinie i doświadczenia związane z konsultacjami społecznymi i szerzej – z włączaniem obywateli w procesy decyzyjne. Naszym zdaniem oddzielnie należy przeanalizować doświadczenie m.st. Warszawy, które ma lepsze wyniki w zastosowaniu partycypacji obywatelskiej w porównaniu z innymi miastami państwa.

**Cel artykułu.** Celem opracowania jest identyfikacja instrumentów partycypacji obywatelskiej, zastosowane w praktyce innowacyjnego zarządzania m. st. Warszawy. Metodami badawczymi, którymi posłużono się w opracowaniu, są analiza poznawczo-krytyczna źródeł wtórnych.



Rys. 1. Główne instrumenty partycypacji obywatelskiej w praktyce innowacyjnego zarządzania m. st. Warszawy

Źródło: opracowanie własne

**Wyniki badania i ich omawiania.** W praktyce innowacyjnego zarządzania m. st. Warszawy istnieje dużo instrumentów partycypacji obywatelskiej, dzięki którym samorząd otrzymuje możliwość zdobycia wiedzy o potrzebach i problemach społecznych oraz poprawy odpowiednich decyzji podejmowanych w celu rozwoju miasta. Główne instrumenty partycypacji obywatelskiej m. st. Warszawy zostały przedstawione na rys. 1.

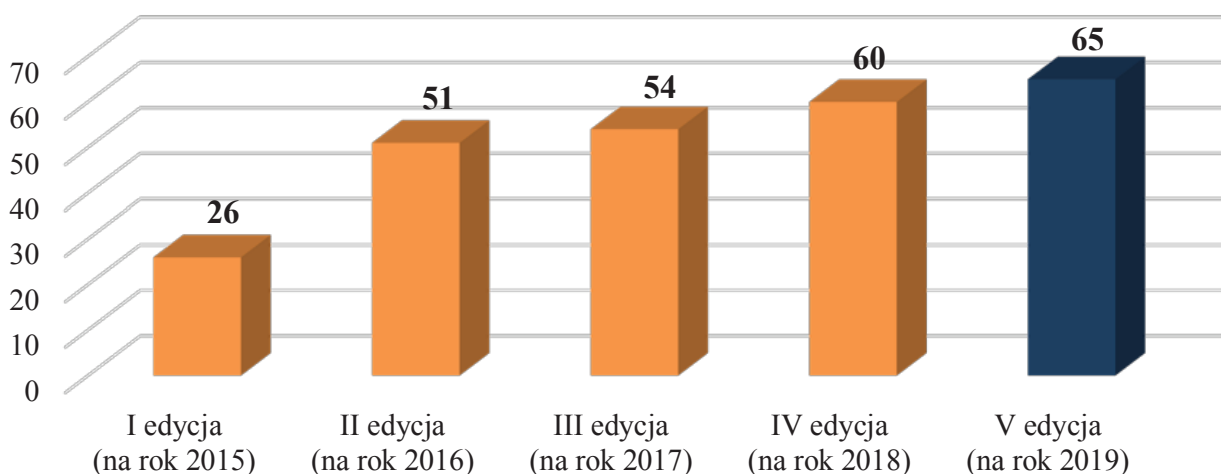
*Inicjatywa lokalna* to forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności lokalnej. Dlatego trzeba złożyć wniosek do urzędu miasta, aby wspólnie pomysł na konkretne, ważne dla społeczności przedsięwzięcie zrealizować. Zgłaszane pomysły na działania muszą wpisywać się w jeden z obszarów: działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych; działalność charytatywna; działalność na rzecz kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; promocja i organizacja wolontariatu; edukacja, oświata i wychowanie; działalność w sferze kultury fizycznej i turystyki, ochrony przyrody; działalność w sferze rewitalizacji. Wkład mieszkańców (jako wnioskodawców) może polegać na pracy społecznej, na wkładzie finansowym lub rzeczowym [6, s. 1]. Mieszkańcy realizują inicjatywę lokalną razem z urzędem miasta. W ramach swojego wkładu urząd może kupić materiały lub usługi, zapewnić wsparcie organizacyjne czy wypożyczyć sprzęt niezbędny do realizacji inicjatywy lokalnej.

W ramach inicjatywy lokalnej dzięki współpracy mieszkańców i urzędu miasta do końca 2017 r. zostało zrealizowanych 126 inicjatyw lokalnych [9]. Wspólnym mianownikiem wszystkich składanych wniosków były integracja i wzmacnianie wspólnot lokalnych.

*Budżet partycypacyjny* to instrument, który daje mieszkańcom wyjątkową możliwość współdecydowania o części budżetu Warszawy. W jego ramach warszawiacy mogą zgłaszać swoje pomysły, dyskutować o pomysłach innych mieszkańców, zagłosować i wybrać te, które wydają im się ciekawe lub potrzebne. Projekty wybrane przez mieszkańców w głosowaniu są realizowane przez władze miasta, na co zostają wydane środki z kasy miasta. Od 2015 r. w Warszawie dzięki projektom, które wygrały głosowanie można było wprowadzić wiele udogodnień – od remontów nawierzchni jezdni po stworzenie nowych placów zabaw. Niektóre biblioteki publiczne udało się zaopatrzyć w nowe książki, sfinansowano pracę instruktorów różnorodnych zajęć, zbudowano domki dla ptaków i owadów. Środki finansowe na realizację projektów wybranych przez mieszkańców w głosowaniu pochodzą z budżetów dzielnicowych. Nie są to więc dodatkowe fundusze, lecz jest to część budżetu dzielnicy przeznaczona do rozdysponowania bezpośrednio przez mieszkańców [6, s. 8].

Ogólnymi zasadami budżetu partycypacyjnego w Warszawie są [3]:

- każdy mieszkaniec Warszawy może wziąć udział – nie trzeba być pełnoletnim, nie trzeba być zameldowanym w stolicy,
- proces przebiega według ustalonych reguł, które są znane przed rozpoczęciem procesu,
- mieszkańcy decydują o tym, na co zostaną przeznaczone określone środki publiczne – zgłaszają pomysły, dyskutują o nich i wybierają w głosowaniu te, które uważają, że są potrzebne,
- wyniki głosowania są wiążące, miasto zobowiązało się zrealizować pomysły wybrane przez mieszkańców.



Rys. 2. Środki finansowe budżetu partycypacyjnego (porównanie), mln zł

Źródło: [1, 2, 12]



Przed rozpoczęciem kolejnej edycji, dzielnice przeznaczają na budżet partycypacyjny określoną kwotę ze swojego budżetu, zgodnie z wytycznymi Prezydenta m.st. Warszawy. Środki finansowe potrzebne na realizację pomysłów mieszkańców pochodzą z budżetów poszczególnych dzielnic. Nie są to więc dodatkowe pieniądze, tylko część budżetu dzielnicy przeznaczona do rozdysponowania bezpośrednio przez mieszkańców. Za Warszawą już cztery edycje budżetu partycypacyjnego, w których mieszkańcy stolicy zdecydowali o przeznaczeniu ponad 250 mln zł z budżetu miasta (rys. 2.).

W każdej dzielnicy powołano zespół ds. budżetu partycypacyjnego. Zespoły odgrywają znaczącą rolę w przebiegu budżetu partycypacyjnego, gdyż przygotowują rekomendacje dotyczące wyznaczenia obszarów oraz wydzielenia kwot przeznaczonych na realizację pomysłów mieszkańców. Opracowują również zasady ogólnodostępności, które będą musiały spełniać zgłaszane pomysły. W skład każdego zespołu wchodzi: do 6 mieszkańców, do 5 przedstawicieli organizacji pozarządowych, radni dzielnicy (po 1 z każdego klubu oraz 1 przedstawiciel radnych nienależący do żadnego z klubów), do 5 radnych osiedlowych, od 4 do 5 urzędników dzielnicowych, przedstawiciel młodzieżowej rady dzielnicy, przedstawiciel dzielnicowej rady seniorów [1].

Liczbę pomysłów zgłoszonych do budżetu partycypacyjnego w Warszawie (porównanie między edycjami) przedstawia rys. 3.

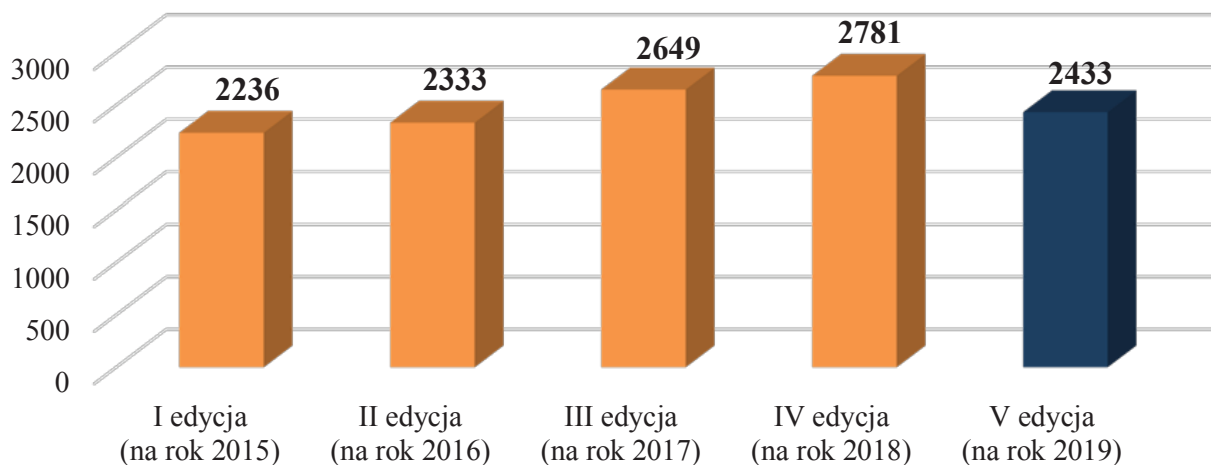
W IV edycji budżetu partycypacyjnego zgłoszonych zostało 2 781 pomysłów w wszystkich dzielnicach miasta, z czego pod głosowanie zostało poddanych 1808. Łącznie zostało oddanych 117 381 głosów, z czego 5% zostało oddanych w sposób tradycyjny

(z wykorzystaniem papierowych kart do głosowania), a 95% elektronicznie [8, s. 33]. Analizując wiek osób głosujących w budżecie partycypacyjnym na rok 2018, można zaobserwować, że najwięcej osób zaangażowanych w głosowanie było w wieku 25–44 lata. Jeżeli chodzi o płeć, to 60% osób głosujących stanowiły kobiety, a 40% mężczyźni.

W 2018 r. zrealizowano 881 pomysłów zgłoszonych przez 529 mieszkańców, za łączną kwotę 60 mln zł. Najwięcej projektów trafiło do realizacji w dzielnicy Bielany (91), najmniej w Wesołej (9) i Rembertowie (10). Najwięcej głosów z całej IV edycji uzyskały projekty „Wolskie lato filmowe” (3593 głosy) oraz „Bielanach Bielańska plaża nad Wisłą” (3443 głosy). Zwycięskim projektem o najwyższych kosztach realizacji został projekt „Wodny plac zabaw dla Białołęki” za 1 mln zł [8, s. 37].

W stolicy jest zarejestrowanych blisko 12 tys. organizacji pozarządowych, głównie stowarzyszeń i fundacji. Miasto ich wspiera dzięki udzieleniu *dotacji organizacjom pozarządowym*, zwłaszcza może zlecić realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Głównym trybem takiego zlecenia są *otwarte konkursy ofert*, przeprowadzane przez biura urzędu (zadania o charakterze ogólnomiejskim) oraz dzielnice Warszawy (zadania o charakterze dzielnicowym). Mogą to być działania z zakresu edukacji, kultury, pomocy społecznej, wspierania wspólnot lokalnych, ochrony i promocji zdrowia, czy też promocji i organizacji wolontariatu. Dzięki tej formule mogą być realizowane projekty artystyczne, imprezy sportowe, akcje charytatywne, kampanie społeczne oraz wiele innych pomysłów.

Oprócz tego, miasto może przyznać organizacji pozarządowej dotację na realizację zadania publicznego



Rys. 3. Liczba pomysłów zgłoszonych do budżetu partycypacyjnego (porównanie)

Źródło: [10, 11]

w trybie tzw. *małego grantu*. Kwota dofinansowania lub finansowania ze środków m.st. Warszawy takiego zadania nie może przekroczyć 10 000 złotych, a termin realizacji zadania nie może być dłuższy niż 90 dni. W ramach małych grantów realizowane były dotychczas np.: gry miejskie, konferencje, warsztaty i działania artystyczne, wydarzenia i konkursy sportowe [6, s. 10–11].

Uczestnictwo obywateli w życiu publicznym jest możliwe w *miejscach aktywności lokalnej* (MAL-e), które są otwarte na mieszkańców i ich inicjatywy. MAL-e to różnego typu miejsca, które oprócz swojej codziennej działalności (bycia np. domem kultury, biblioteką, klubokawiarnią), wspierają lokalne pomysły i działania społeczne mieszkańców. One sprzyjają realizowaniu pomysłów mieszkańców, nawiązywaniu sąsiedzkich relacji oraz aktywnemu spędzaniu czasu wolnego w najbliższym otoczeniu. Robią to m.in. poprzez udostępnianie swojej przestrzeni na oddolne działania, podejmowanie współpracy z mieszkańcami i wspólne aktywizowanie sąsiadów. MAL-e to odpowiedź na brak przestrzeni, gdzie mieszkańcy mogą nieodpłatnie realizować swoje pomysły. Miejsca te wspierają lokalne działania bezpłatnie. MAL-e mogą m.in. nieodpłatnie udostępniać mieszkańcom prze-

strzeń i sprzęt potrzebny do działań, współorganizować lokalne wydarzenia. Pracownicy i wolontariusze związani z danym miejscem są otwarci na propozycje i potrzeby różnych mieszkańców [5].

Organizacje pozarządowe, osoby fizyczne i firmy, które planują krótkie działania, mogą skorzystać także z miejskich lokali użytkowych. Jest to szansa na realizację ciekawych, spontanicznych działań i ożywienie okolicy. Aby skorzystać z *lokalu na krótkie działania* (zarówno komercyjne, jak i o charakterze niezarobkowym – takie jak np. wystawa, sesja fotograficzna, happening czy zbiórka darów) należy wystąpić z wnioskiem. Organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą wynająć miejski *lokal użytkowy na preferencyjnych warunkach* [6, s. 19–20].

*Miejskie Centrum Kontaktu Warszawa 19115* to pierwszy w Polsce zintegrowany system kontaktu pomiędzy mieszkańcami a samorządem. Jako jeden z niewielu na świecie zapewnia mieszkańcom całodobowy kontakt z urzędem przez siedem dni w tygodniu, za pośrednictwem kilku kanałów kontaktu: telefonu – 19115, portalu internetowego – [www.warszawa19115.pl](http://www.warszawa19115.pl), e-maila, czatu oraz mediów

Tabela 1

**Instytucje współpracy władzy miejskiej z organizacjami pozarządowymi**

| Instytucja  | Działalność  |
|---|--|
| Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego              | Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego to ciało konsultacyjne i opiniodawcze, którego główną rolą jest wyrażanie opinii w sprawie dokumentów dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz sfery zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 (ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poruszanie ważnych kwestii dotyczących współpracy organizacji pozarządowych i Urzędu. W skład Rady wchodzi 20 osób (przedstawiciele organizacji pozarządowych, radni miasta i urzędnicy).   |
| Komisje Dialogu Społecznego (KDS)                             | KDS to tematyczne grupy inicjatywno-doradcze tworzone przez organizacje pozarządowe oraz m.st. Warszawę. KDS-y są podstawowym partnerem miasta w wypracowywaniu rozwiązań w poszczególnych dziedzinach zadań publicznych należących do m.st. Warszawy. Do zadań KDS należą także opiniowanie projektów aktów prawnych związanych z priorytetowymi zadaniami publicznymi Urzędu Miasta oraz opiniowanie tematów zadań konkursowych. Przedstawiciele KDS biorą udział w komisjach konkursowych rozpatrujących oferty o przyznanie dotacji oraz w pracach zespołów do spraw oceny wniosków o małe granty. Wspólnie dyskutują o ważnych dla miasta sprawach dotyczących współpracy organizacji pozarządowych z samorządem. Rada opiniuje również ważne dokumenty miejskie.                               |
| Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego (DKDS)                | DKDS to dzielnicowe grupy inicjatywno-doradcze tworzone przez organizacje pozarządowe i dzielnice m.st. Warszawy. DKDS-y są podstawowym partnerem miasta w wypracowywaniu rozwiązań w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy. DKDS skupia przedstawicieli różnych organizacji pozarządowych działających na rzecz społeczności lokalnej danej dzielnicy. Dzięki ich współpracy łatwiej dzielnicy określać potrzeby mieszkańców oraz planować działania na nie odpowiadające.  |
| Stołeczne Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych (SCWO) | SCWO to kompleksowy i bezpłatny system wsparcia dla warszawskich organizacji pozarządowych. Ze wsparcia skorzystać może każda organizacja pozarządowa, działająca na terenie Warszawy. Wsparcia w ramach SCWO udziela 5 organizacji: Stowarzyszenie BORIS, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Stowarzyszenie KLON/JAWOR, Federacja Mazowia oraz Centrum Szpitalna. W swoich siedzibach oferują bezpłatne szkolenia i seminaria, konsultacje, doradztwo prawne i księgowość oraz sale na spotkania i miejsca do pracy. Po pomoc mogą się zgłosić zarejestrowane oraz nowopowstające organizacje pozarządowe. SCWO wspiera także Komisje Dialogu Społecznego oraz Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego, a także warszawskich urzędników współpracujących z organizacjami pozarządowymi. |

Źródło: [6, s. 27–29]

społecznościowych. Takie rozwiązanie daje mieszkańcom możliwość uzyskania kompleksowej i jednolitej informacji dotyczącej usług świadczonych przez urząd i miejskie jednostki organizacyjne.

Dzięki platformie internetowej „*Otwarta Warszawa*” aktywni mieszkańcy mogą dzielić się z urzędem miasta swoją wizją, projektami i pomysłami na zmienianie Warszawy. Nowoczesna metoda włączania mieszkańców w tworzenie miasta, którą tu zastosowano, nosi nazwę crowdsourcingu [6, s. 23]. Crowdsourcing, polegający na poszukiwaniu rozwiązań problemów wśród społeczności internetowej zalecany został samorządom jako najbardziej innowacyjna z form angażowania mieszkańców. Włącza mieszkańców stolicy i pozwala władzom korzystać z kreatywnego zasobu zgłaszanych pomysłów w procesach zarządzania miastem.

Jeszcze jedną formą dialogu między urzędem dzielnicy lub miasta a mieszkańcami są *konsultacje społeczne*. W ich ramach mieszkańcy mogą wyrazić opinie na temat różnych ważnych dla nich kwestii. Celem konsultacji jest nie tylko poinformowanie mieszkańców o planowanych zmianach, lecz przede wszystkim dowiedzenie się, co myślą na ich temat – zebranie pomysłów lub uwag. Najczęściej z mieszkańcami konsultuje się kwestie dotyczące planów zagospodarowania przestrzennego i nowych inwestycji. Dzięki konsultacjom społecznym mieszkańcy Warszawy mieli możliwość wypowiedzenia się m.in. o: „Programie rozwoju tras rowerowych Warszawy do roku 2020”, miejscu aktywności lokalnej na Białołęce, urządzeniu placu zabaw w Śródmieściu, czy

też o tym, jak wyglądać będzie Park Wiecha i jego okolice [6, s. 24–25].

Dobrym wzorem współpracy władz miejskich z organizacjami trzeciego sektora są Warszawska Rada Działalności Pożytku Publicznego, Komisje Dialogu Społecznego, Dzielnicowe Komisje Dialogu Społecznego, Stołeczne Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych. O ich działalności zostało określono w tab. 1.

**Wnioski.** Podsumowując, partycypacja obywatelska jest istotnym mechanizmem poprawy zarządzania miastem, ponieważ tworzy możliwość aktywizowania obywateli w życiu publicznym, zdobycia wiedzy o potrzebach i problemach społecznych oraz poprawy odpowiednich decyzji podejmowanych przez władze miejskie, podjęcia współodpowiedzialności za wzajemnie uzgodnione programy działań, zwiększenia kontroli działań władzy i w tym wyniku możliwe budowania zaufania do władz miejskich.

Zaangażowanie mieszkańców i organizacji trzeciego sektora m. st. Warszawy do spraw publicznych odbywa się dzięki takim instrumentom jak: inicjatywa lokalna, budżet partycypacyjny, dotacje dla organizacji pozarządowych, miejsca aktywności lokalnej, Otwarta Warszawa, Miejskie Centrum Kontaktów Warszawa 19115, konsultacje społeczne i in. Z analizy wymienionych wyżej instrumentów wynika, iż dobrze przeprowadzone odpowiednie przedsięwzięcia pozwalają na kształtowanie skutecznych relacji „obywatele – władza samorządowa”, nabierając większego zaufania do siebie nawzajem. Oprócz tego, to umożliwia także tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju miasta.

#### Literatura:

1. Budżet partycypacyjny – start piątej edycji / Urząd m.st. Warszawy. URL: <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosc/bud-et-partycypacyjny-start-pi-tej-edycji>.
2. Budżet partycypacyjny rozstrzygnięty. Więcej projektów, mniejsza frekwencja. URL: <https://warszawa.onet.pl/warszawa-budzet-partycypacyjny-rekordowa-liczba-projektow/kd1mfzn>.
3. Co to jest budżet partycypacyjny? URL: <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/co-to-jest-bud-et-partycypacyjny>.
4. Europejska, K. (2011). Miasta przyszłości – Wyzwania, wizje, perspektywy. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Luksemburg.
5. Miejsca Aktywności Lokalnej / Zespół Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy. URL: <https://inicjatywa.um.warszawa.pl/mal>.
6. Niezbędnik aktywnych mieszkańców / Zespół Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy. URL: [http://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/NIE-ZB%C4%98DNIK\\_wersjaIII\\_czerwiec\\_2016.pdf](http://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/NIE-ZB%C4%98DNIK_wersjaIII_czerwiec_2016.pdf).
7. Raport „O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce”. URL: [https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/09/Stocznia\\_raport-o-partycypacji.pdf](https://stocznia.org.pl/app/uploads/2016/09/Stocznia_raport-o-partycypacji.pdf).
8. Raport z konsultacji społecznych z mieszkańcami m.st. Warszawy w zakresie budżetu partycypacyjnego na rok 2018. URL: [http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/raport\\_z\\_konsultacji\\_bp2018.pdf](http://twojbudzet.um.warszawa.pl/sites/twojbudzet.um.warszawa.pl/files/raport_z_konsultacji_bp2018.pdf).
9. Sprawozdanie z realizacji zadania publicznego w ramach inicjatywy lokalnej w 2017 r. / Zespół Wzmacniania Wspólnoty Lokalnej Centrum Komunikacji Społecznej m.st. Warszawy. URL: <https://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/SPRAWOZDANIE%20INICJATYWY%20LOKALNE%20W%202017.pdf>.

10. W 5. edycji warszawiacy zgłosili 2433 pomysły. URL: <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/w-5-edycji-warszawiacy-zg-osili-2433-pomys-y>.

11. Warszawiacy zgłosili 2782 pomysły. URL: <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/warszawiacy-zg-osili-2782-pomys-y>.

12. Zasady V edycji budżetu partycypacyjnego. URL: <http://twojbudzet.um.warszawa.pl/aktualnosci/wydarzenia/zasady-v-edycji-bud-etu-partycypacyjnego>.

## ІНСТРУМЕНТИ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ПАРТИЦИПАЦІЇ В ПРАКТИЦІ ІННОВАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ ВАРШАВИ

*Громадянська партиципація стає важливим елементом інноваційного управління міст у Польщі. Метою статті є ідентифікація інструментів громадянської партиципації у Варшаві. Було проаналізовано такі інструменти, як місцева ініціатива, бюджет участі, дотації для неурядових організацій, місця локальної діяльності, громадські консультації та інші.*

**Ключові слова:** громадянська партиципація, інноваційне управління, міська політика, місцева ініціатива, бюджет участі, Варшава.

## CIVIL PARTICIPATION TOOLS IN INNOVATIVE URBAN MANAGEMENT PRACTICE OF WARSAW

*Civic participation is becoming an important element of innovation management of cities in Poland. The purpose of the article is to identify the civil participation tools in Warsaw. The following tools were analyzed: local initiative, participation budget, grants for non-governmental organizations, places of local activities, public consultations and others.*

**Key words:** civil participation, innovative urban management, urban policy, local initiative, participation budget, Warsaw.



*Дорош У.М.*

Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентіві України

## МОЖЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*У статті досліджено можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. Запропоновано принципи здійснення децентралізації влади в Україні. На основі європейського досвіду проведення децентралізаційних реформ запропоновано головні напрями для України. Доведено, що, окрім системи місцевого самоврядування, ще одним важливим аспектом децентралізації влади є громадський аудит, покликаний допомагати органам влади на місцях дотримуватися правил громадянського суспільства та законодавства. Установлено, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які б змогли делегувати повноваження центральній виконавчій влади органам місцевої влади й органам місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** адміністративна реформа, громадський аудит, децентралізація, публічна влада, реформи.

**Постановка проблеми.** Упродовж довготривалого періоду існувала потреба у проведенні децентралізації вітчизняного управління, зокрема у політично-економічних аспектах. Донедавна розгляд цієї проблематики відбувався з точки зору актуалізації соціально-економічних розбіжностей між областями, починаючи з 2014 року, потреба у децентралізації є економічно обґрунтованою. Вирішення цієї проблематики дасть змогу розв'язати політичні суперечності та посилити міру відповідальності громад місцевого та регіонального значення за рівень розвитку територій, а також збільшити рівень ефективності використання місцевих ресурсів, що дозволить посилити інтеграційні процеси України до світової спільноти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням європейського досвіду децентралізації влади присвячували свої праці такі науковці, як В. Борденюк, І. Бусигіна, Р. Вон, П. Морґос, О. Скороход, С. Татусяк та інші. Станом на сьогодні актуальним є дослідження можливостей імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні, що зумовило вибір теми цієї статті.

**Постановка завдання.** Мета статті – дослідити можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування (залежно від його співвідношення з державною

владою й обсягу покладених на нього повноважень). Найбільш визначальними з них є моделі місцевої автономії та децентралізації [1, с. 25].

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих сфер за мінімального втручання з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є Іспанія. Так, Конституція Королівства Іспанія від 1978 року містить окремий розділ, присвячений указаним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» вміщує три глави: перша – «Загальні принципи», друга – «Про місцеву адміністрацію», третя – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, є муніципалітети (громади), провінції та автономні території (Comunidad autónoma) володіють автономією при вирішенні своїх справ [2, с. 108].

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р. 10 (у редакції Конституційного закону № 3 від 18.10.2001) комуни (громади, іт. Comuni, анґ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з

власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, установлюючи при цьому сфери виключної, а також конкурувальної компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, окрім тих, які для забезпечення однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами: «державна, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і об'єднань – щодо діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 118) [6, с. 6].

Отже, у Італії для організації самоврядування застосовується модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями та мають власний статус. Водночас адміністративна децентралізація якісно характеризує систему державної влади. Це засвідчує наведене вище конституційне положення, тому «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5).

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 року. Упродовж 1982–1986 років у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію [3, с. 48].

Незважаючи на те, що різним моделям притаманні певні протиріччя, які стосуються здійснення місцевого самоврядування у всій Європі, міжнародні організації з питань місцевого самоврядування зацікавлені в тому, щоб об'єднати зусилля у виробленні загальних підходів до здійснення регіональної та місцевої влади. Це дасть можливість установлення загальноєвропейських стандартів у діяльності місцевого самоврядування.

Дійсна система публічної адміністрації Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, який передбачає три основні види територіальних

одиниць: гміни, повіти та воєводства. Базовою ланкою територіального устрою Польщі є гміна. Органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки й обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради [5].

Виконавча рада є колегіальним органом виконавчої влади в гміні. До її складу входить голова (війт, бурмистр, президент міста) та інших члени. Рада гміни формує виконавчу раду у складі трьох – семи осіб. Війт (бурмистр, президент міста) обирається радою гміни більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою гміни за поданням війта (бурмистра, президента міста) більшістю голосів.

Проміжним рівнем територіального устрою Польщі є повіт. Органами місцевого самоврядування є Рада повіту як представницького органу й управління повіту. На чолі знаходиться староста, який представляє інтереси представника виконавчої влади. На рівні міст-повітів цю функцію виконує рада і президент міста.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2 417 тисяч чоловік (найменше воєводство – 1 092 тисячі, найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється Законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький та контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган) [5].

Позитивними моментами у моделі місцевого самоврядування у Франції є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій, поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність однопалатних низових та проміжних представницьких органів, «колегіальних» місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який поєднує колегіальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації. Саме таким чином Франція за декілька років перетворилася з держави з високим

рівнем централізації влади на країну з розвинутою системою місцевого самоврядування і мінімальним втручанням держави в справи адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 99].

Наразі міжнародна спільнота визнає, що найбільш ефективна реформа місцевого самоврядування і організації територіальної влади полягає саме в Польщі. Ось вражаючий приклад: це єдина європейська країна, яка під час світової економічної кризи 2008/09 років мала приріст ВВП(1,7%). І, як кажуть польські експерти, це відбулось тільки завдяки збалансованій моделі влади «центр-регіон-територіальна громада». Сільський, селищний, міський голова підконтрольні тільки місцевим жителям. Саме територіальну громаду вони зробили базисом і законодавчо передали їй повноваження та левову частку ресурсів. Кожний тамтешній житель розуміє, що тільки від його активної позиції залежить перспектива розвитку територіальної громади. Перш за все, під час виборів депутатів місцевих рад. Якщо оберуть ефективних людей, значить, можна розраховувати на успіх. Тому там люди на виборах не купуються і на першому місці – конкуренція ідей, а потім усе інше [8].

Отже, децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку економіки провідних країн світу. Незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи та засоби для забезпеченості відкритості та доступності механізму державного управління, децентралізація є ефективнішим засобом планування, ніж централізоване та має позитивний вплив на макроекономічну стабільність держави. Хоча на сучасному етапі ще потребують більшої відкритості процедури прийняття рішень і посилення консультативних механізмів, проведення консультацій з інститутами громадянського суспільства у сфері діяльності парламенту та інших представницьких органів демократії, проте країни ЄС проявляють зацікавленість щодо можливостей об'єднання зусиль та співпраці у сфері покращення організації місцевого самоврядування, що призводить до взаємодії органів влади з громадськістю та дієвості децентралізаційних реформ.

Зважаючи на європейський досвід проведення децентралізаційних реформ, для України головними напрямками в цій сфері є, по-перше, потреба у проведенні реформ в адміністративно-територіальному устрої; по-друге, формування виконавчих комітетів у районних радах, мета яких полягає у забезпеченні самоврядування; по-третє, перегляд повноважень, покладених на обласні державні адміністрації стосовно забезпечення виконання не лише контрольних, але й наглядових функцій, а також

дотримання положень законодавчої бази місцевими органами влади; координації роботи територіальних представництв органів місцевої влади тощо.

Ураховуючи позитивний Європейський досвід, пропонуємо здійснювати децентралізацію з дотриманням таких принципів [4, с. 21]:

1) публічність (openess), що характеризується постійною взаємодією з громадськістю щодо функцій і компетенцій державних установ та органів влади, а також рішень, прийнятих безпосередньо ними;

2) участь (participation), що характеризується так: мешканці місцевих громад та члени територіальних організацій сприймаються вже не як пасивні об'єкти (чи суб'єкти) політики, а як ключові елементи, які беруть безпосередню участь у прийнятті адміністративних рішень на усіх етапах;

3) підконтрольність (accountability), яка є основним важелем впливу громадян на владу і несе за собою як адміністративну, так і політичну відповідальність;

4) ефективність (effectiveness): методи державної політики мають відповідати конкретним проблемам соціуму і прийматися, зважаючи на територіальну специфіку;

5) злагодженість / зв'язок (coherence) потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність.

На нашу думку, реформування вітчизняної системи управління має ґрунтуватися на вищевказаних принципах. Так, основоположні принципи системи державного управління мають відповідати таким основним вимогам, як делегування громадянам окремих функцій на місцях; посилення рівня ефективності діяльності владних інституцій; відповідати принципам відкритості та прозорості; безпосереднє вирішення проблемних питань громадян; орієнтація на зароблянні грошових коштів, а не на витрачання; забезпечення децентралізації влади; використання стратегічного планування; активізація та залучення до управлінського процесу не лише місцевих громад, але й приватного сектора.

Спираючись на проведення адміністративного реформування у європейських країнах ЄС, в Україні потрібно зменшити кількість фінансово-матеріальних ресурсів і певних можливостей сфери державного управління та передати їх на користь органів місцевої влади; покращити систему державного управління шляхом покращення якості державних послуг; демократизувати сис-

тему державного управління, а також забезпечити відкритість та прозорість функціонування; реорганізувати структуру системи державного управління, підвищити узгодженість та координацію між усіма управлінськими рівнями.

Беручи до уваги головні принципи поділу владних функцій, можна зробити висновок про те, що в Україні потрібно відділити повноваження інститутів публічної адміністрації. Крім цього, доволі великої актуальності набуває необхідність у встановленні оптимального накопичення владних повноважень для кожної інституції в адміністрації з метою подальшої передачі «надлишкових» повноважень суб'єктам, які співпрацюють із населенням.

Зміни у системі територіальної організації влади мають ґрунтуватися на забезпеченні діяльності органів місцевої влади на всій території країни; дотриманні субсидіарності, яка передбачає відокремлення повноважень виконавчих владних органів і делегування місцевим органам влади; відокремлення у місцевих владних органів і делегування місцевому самоврядуванню організаційно-господарських прав та повноважень; перегляді повноважень, наданих місцевим державним адміністраціям в якості контрольно-наглядових інститутів у структурі виконавчої влади.

Окрім системи місцевого самоврядування, ще одним важливим аспектом децентралізації влади є громадський аудит, покликаний допомагати органам влади на місцях дотримуватися правил громадянського суспільства та законодавства.

Коли держава, муніципальна громада, інститути громадянського суспільства, громади та гро-

мадяни готові до реформ у системі місцевого та регіонального врядування, це сприяє розробленню Національної Стратегії Підтримки (далі – НСП) реформ. Ця стратегія має поєднувати завдання та пріоритети імплементації. Досвід Європейського Союзу дозволяє виділити три важливі етапи розвитку Національної Стратегії Підтримки: перший вимагає характеристики та розуміння національної НСП; другий передбачає проведення аналізу поточної ситуації в країні; третій пов'язаний з уточненням міжнародної стратегії-відповіді (наприклад, Європейська Комісія).

Подальшими кроками мають стати розвиток національної політики щодо міст/місцевого самоврядування; створення офіційних інституцій та структур для розвитку спроможності цих інституцій для підтримки програм децентралізації; запровадження відкритих, підзвітних та «партисипативних місцевих влад», тобто здійснення врядування через участь громадян у процесі прийняття рішень; підтримка національних програм, спрямованих на розвиток спроможності здійснення місцевого управління, тобто управління на місцевому рівні; підтримка програм, спрямованих на поширення Місцевого порядку денного; запровадження та фінансування Фонду місцевого розвитку [9].

**Висновки.** Отже, на основі вище зазначеного можна діти висновку, що Україна потребує проведення реформування адміністративно-територіального устрою, а також розроблення законопроектів, які змогли б делегувати повноваження центральної виконавчої влади органам місцевої влади і органам місцевого самоврядування.

#### Список літератури:

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.
2. Бусыгина И. Как менялась местная власть в Европе. *Муницип. власть*. 2003. № 3. С. 106–109.
3. Вон Р. Франція: досвід децентралізації. *Місцеве та регіональне самоврядування в Україні*. 1995. № 3–4 (12–13). С. 48–50.
4. Європейський досвід державного управління: Курс лекцій / Уклад.: О.Ю. Оржель, О.М. Палій, Ю.Д. Полянський, С.М. Гладкова, С.В. Соколик, П.І. Крайник, Т.О. Гусаченко; За заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна, А.О. Чемериса, С.В. Загороднюка, О.Л. Приходько, Л.О. Воронько. Київ: Вид-во НАДУ. 2007, 76 с.
5. Конституція Польщі. URL: [www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html](http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html).
6. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис XXI*. 2006. № 5–10.
7. Скороход О.П. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України. *Стратегічні пріоритети*. 2008. № 4 (9). 163 с.
8. Татусяк С.П. Реформа місцевого самоврядування – це спосіб створити збалансовану модель влади. URL: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/sergiy\\_tatusyak\\_reforma\\_mistsevego\\_samovryaduvannya\\_\\_\\_tse\\_sposib\\_stvoriti\\_zbalansovanu\\_model\\_vladi\\_1919539](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/sergiy_tatusyak_reforma_mistsevego_samovryaduvannya___tse_sposib_stvoriti_zbalansovanu_model_vladi_1919539).
9. Towards Sustainable Urban Development: A strategic approach. Consultative guidelines for Urban Development Co-operation.



## **ВОЗМОЖНОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

*В статье исследованы возможности имплементации европейского опыта децентрализации власти в Украине. Предложены принципы осуществления децентрализации власти в Украине. На основе европейского опыта проведения децентрализационных реформ предложено главные направления для Украины. Доказано, что, кроме системы местного самоуправления, важным аспектом децентрализации власти является общественный аудит, который призван помогать органам власти на местах соблюдать правила гражданского общества и законодательства. Установлено, что Украина нуждается в проведении реформирования административно-территориального устройства, а также разработка законопроектов, которые смогли бы делегировать полномочия центральной исполнительной власти органам местной власти и органам местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** административная реформа, общественный аудит, децентрализация, публичная власть, реформы.

## **POSSIBILITIES OF IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF THE POWER IN UKRAINE**

*The article examines the possibilities of implementing the European experience of decentralization of power in Ukraine. The principles of decentralization of power in Ukraine are proposed. Based on the European experience of decentralization reforms, the main directions for Ukraine are proposed. It is proved that in addition to the system of local self-government, another important aspect of decentralization of power is a public audit, which is intended to help local authorities to adhere to civil society rules and legislation. It was established that Ukraine needs to reform the administrative-territorial system, as well as draft bills that would be able to delegate the powers of the central executive authority to local authorities and local self-government bodies.*

**Key words:** administrative reform, public audit, decentralization, public authorities, reforms.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351/354

*Бабіченко К.Ю.*

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

### ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Статтю присвячено аналізу особливостей, проблем та перспектив інституційного забезпечення національної безпеки України. Національна безпека – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. У статті було проаналізовано дослідження науковців із питань національної безпеки, а також законодавчу та нормативно-правову базу. Надано характеристику діяльності основних структур, які займаються питаннями безпеки в Україні.*

**Ключові слова:** безпека, національна безпека, стратегія національної безпеки, Рада національної безпеки.

**Постановка проблеми.** Тема забезпечення національної безпеки України є актуальною тому, що зараз перед державою постали загрози національним інтересам, які є досить динамічними та швидко набирають обертів. Важливо звернути увагу на довготривалий воєнний конфлікт, який сприяє загостренню багатьох внутрішніх і зовнішніх проблем, дуже болісних для України. Багато уваги приділено розробленню напрямів забезпечення воєнної безпеки, способам усунення зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці України. Тому слід звернути вашу увагу саме на структури, які забезпечують безпеку держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам національної безпеки України присвячено праці таких науковців: В.І. Абрамова, О.П. Дзюбань, І.Л. Бачило, М.М. Бурбика, Д.Я. Кучми, В.А. Мандрагеля, О.М. Бандурки, Д.О. Савочкіна, О.М. Апановича, А.М. Кузьменка, М.П. Гетьманчука, Р.А. Калюжного, А.М. Куліша, Б.А. Кормича, О.Л. Соколенка, В.К. Грищука, Я.Б. Турчина, О.І. Шевченко, А.І. Марущака та ін. На основі аналізу досліджень і публікацій сучасних науковців доходимо висновків, що питання національної безпеки України є дуже актуальним. Також ідеться про підвищення ефективності системи національної безпеки та зміни поглядів щодо

забезпечення національної безпеки не тільки в Україні, а й у світі загалом.

**Постановка завдання.** Мета дослідження – розкрити основні поняття національної безпеки та визначити структури, які забезпечують національну безпеку, а також проаналізувати основні напрями, особливості та специфіку діяльності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід звернути увагу на поняття «безпека», адже цей термін має різне тлумачення. Перші згадки про нього сягають часів Стародавньої Греції. На думку Аристотеля, одним із основних критеріїв ідеального суспільства є забезпечення безпеки громадян. Нині спостерігається використання терміна «безпека» в різних сферах життя суспільства та держави. Це «соціальна безпека», «економічна безпека», «політична безпека», «державна безпека», «національна безпека» і т. д. На думку Григорія Петровича Ситника, «безпека – забезпечення всім громадянам держави належних умов для самореалізації, захист життя, свободи, власності від посягань із боку окремої людини, організації, суспільства чи держави» [15].

Безпеку ще можна охарактеризувати як стан захищеності людини, громадянина чи держави від будь-якого негативного впливу.

Спираючись на новий Закон України «Про національну безпеку України» (раніше це був

Закон України «Про основи національної безпеки», який був змінений тому, що не зовсім відповідав сучасним реаліям), у якому вказано, що членство в ЄС та НАТО є основним національним інтересом України, а також в одному з пунктів ідеться про реформу СБУ та створення окремого комітету, який буде здійснювати нагляд за діяльністю СБУ), отримуємо таке визначення: національна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [2]. Відповідно до Закону, стратегія національної безпеки України – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки [2].

Основним координувальним органом із питань безпеки України є Рада національної безпеки й оборони України при Президентові України, яка була створена 30 серпня 1996 року. Рада національної безпеки і оборони України – конституційний орган із питань координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони [5]. Раду національної безпеки й оборони України (далі – РНБОУ) утворено замість Ради оборони України та Ради національної безпеки України, які працювали у період із 1991 до 1996 року [9].

Нині РНБОУ вміщує Міністерство внутрішніх справ (Національну гвардію України, Загін спеціального призначення «Омега», Загін спеціального призначення «Ягуар»); Національну поліцію України, Корпус оперативно-раптової дії (КОРД); Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту України; Державну міграційну службу України; Державну прикордонну службу, Морську охорону України); Міністерство юстиції України; Службу безпеки України; Збройні сили України (сухопутні війська ЗСУ; повітряні сили, військово-морські сили ЗСУ; сили спеціальних операцій ЗСУ; високомобільні десантні війська ЗСУ); Національне антикорупційне бюро; Прокуратуру України.

Міністерство внутрішніх справ України створено Верховною Радою України 24 серпня 1991 року є центральним органом виконавчої влади України, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до Постанови КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878 «Про затвердження Положення про

Міністерство внутрішніх справ України» [10], МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності; міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянству, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [10]. МВС України очолює Міністр внутрішніх справ України А.Б. Аваков.

Національна гвардія України – військове формування з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) і призначено для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян України, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [12]. Національна гвардія була створена у 1991 році, яка функціонувала як самостійна силова структура до 2000 року, як військове формування на базі Внутрішніх справ, що виконує правоохоронні функції, входить до складу Міністерства внутрішніх справ України.

Міністр внутрішніх справ України здійснює військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України. До особового складу Національної гвардії України входять військовослужбовці та працівники. Військовослужбовці проходять військову службу за контрактом та за призовом. Військовослужбовці Національної гвардії України на період військової служби зупиняють членство в політичних партіях та професійних спілках. Є Військовий

резерв Національної гвардії України, резервісти, що проходять там службу, одержують відповідні військові звання [12].

Національна поліція України – центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки. Діяльність Національної поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ згідно із законом [13].

Основне покликання поліції – це захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян України, а також іноземних громадян та осіб, які не мають громадянства. Також національна поліція займається питаннями протидії злочинності, охорони громадського порядку, власності, що й забезпечує безпеку громадян. Доцільно додати те, що саме керівництво діяльністю національної поліції виконується Президентом України безпосередньо або через Міністра внутрішніх справ.

У 2017 та 2018 роках проводилось дослідження, яке мало показати рівень довіри громадян до поліції, зокрема цікавим є те, що, незважаючи на всі зміни, які відбувалися в національній поліції, це мало позитивно вплинути на показники, але цього не сталося, тому ми маємо такі показники: у 2017 та 2018 роках рівень довіри населення до поліції становив 30–45%, коли у 2016 році цей показник сягав 40–55%.

Державна прикордонна служба України – правоохоронний орган спеціального призначення, на який покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України та охорони суверенних прав України в її винятковій (морській) економічній зоні [7].

У 1991 році були сформовані Прикордонні війська України, які вже у 2003 році були перетворені на Державну прикордонну службу України (далі – ДПСУ). Від 2003 року і дотепер відбувається розвиток ДПСУ, це і технічне переобладнання, яке у 2003 році було профінансоване Міністерством оборони США за програмою «Посилення прикордонного менеджменту на державному кордоні України», застосування новітніх методів роботи та стратегій, зараз у прикордонників є в наявності нові бронемашини, а також відбувається розширення авіації.

Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконав-

чої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства у сфері електронних довірчих послуг, нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) (далі – виконання рішень), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробачії, у сфері правової освіти населення; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації [14].

Служба безпеки України – державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України, захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного, оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувальної діяльності іноземних спецслужб, підривних посягань із боку окремих організацій та осіб; попередження, виявлення і викриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції й організованої злочинності у сфері управління, економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу важливим інтересам України; інформаційно-аналітична діяльність із метою сприяння керівництву України в реалізації зовнішньої та внутрішньої політики України в напрямі побудови держави, зміцнення її обороноздатності та економічного потенціалу, розширення міжнародного співробітництва [5].

Збройні сили України – військове формування, на яке відповідно до Конституції України розділу I статті 17 покладаються завдання з оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності.

За даними рейтингу міжнародної компанії «Global Firepower», який щороку укладають фахівці найстарішої британської установи University of St. Andrews, українська армія (станом на 2016 р.)



перебуває на тридцятій сходинці у світі (серед 126 держав) та на восьмій – у Європі. За даними експертів, які склали звіт, українська армія має на озброєнні 2 809 танків, 8 217 бойових броньованих машин, а також 1 302 одиниці самохідної артилерії, 1 669 одиниць ствольної артилерії і 625 реактивних систем залпового вогню. Українська авіація налічує 39 винищувачів, 65 штурмовиків, 89 транспортних кораблів і 33 бойові гелікоптери [17].

Збройні сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та її відсіч, охорону повітряного простору держави та підводного простору в меж територіального моря України, а також беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

З'єднання, військові частини і підрозділи Збройних сил України можуть залучатися до здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, боротьби з тероризмом і піратством, посилення охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні і континентального шельфу України та правового оформлення, протидії незаконним перевезенням зброї, наркотичних засобів та психотропних речовин, ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, надання військової допомоги іншим державам, а також брати участь у міжнародному військовому співробітництві, міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки на підставі міжнародних договорів України та в порядку і на умовах, визначених законодавством України [3].

Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесені до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [4].

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, упо-

вноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також становлять загрозу національній безпеці [4].

Слід додати, що Національне бюро є новим органом, який був створений на вимогу ЄС із метою дотримання демократії в Україні та зменшення рівня корупції. Прокуратура України (відповідно до Закону України «Про прокуратуру») є єдиною централізованою системою органів державної влади, які здійснюють звинувачувальну, представницьку, контрольно-наглядову функції в державі. Прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [8].

**Висновки.** Таким чином, безпека – це стан захищеності людини, громадянина чи держави від будь-якого негативного впливу. Також національною безпекою є стан, за якого державному суверенітету, територіальній цілісності, демократичному, конституційному ладу та іншим національним інтересам ніхто і ніщо не становить загрозу. Одним із найважливіших завдань держави є забезпечення національної безпеки, саме тому питання безпеки є першочерговим, для виконання якого покликані спеціальні та силові структури, але головну роль тут відіграють Збройні сили України, адже жодна держава не може існувати без армії не для того, щоб постійно знаходитися у військових конфліктах, а для захисту національних інтересів у разі будь-яких зазіхань. У дослідженні було представлено силові та спеціальні структури, які забезпечують безпеку держави та її громадян. Варто визнати, що деякі функції дещо дублюються певними структурами, але, незважаючи на це, треба підкреслити той факт, що законодавча база спеціальних та силових структур є об'ємною та значимою, що свідчить про те, що держава піклується про свою безпеку на всіх рівнях. Адже головною запорукою цілісної держави є її безпека, тому ми чітко бачимо, що зараз дуже багато сил покладено на збереження цілісності України та захист її кордонів.

#### Список літератури:

1. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій: Методологія дослідження та забезпечення. Харків: Константа, 2006. 440 с.
2. Пронаціональну безпеку України: Закон України від 21.06.2018р. №2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Про Збройні Сили України: Закон України від 04.11.2018, № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
4. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 28.08.2018, №1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 11.01.2019, № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр>.
6. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229-ХІІ (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 27, ст.382). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
7. Про Державну прикордонну службу України: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 27, ст.208). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.
8. Про прокуратуру: Закон України від 28.08.2018, № 1697-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
9. Історична довідка про діяльність РНБОУ. Офіційний сайт РРНБУ: URL: <http://www.rnbo.gov.ua/content/history.html>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України під 4 листопада 2014 року «Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки»: указ Президента України під 14 листопада 2014 року. №880/2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/504/2014>.
12. Про Національну гвардію України : Закон України від 01.01.2019, № 876-VII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 17, ст.594) 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.
13. Про національну поліцію: Закон України від 01.01.2019, № 580-VIII (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
14. Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF%20paran246>.
15. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика. Навчальний посібник. Київ: Кондор. 2007. 616 с.
16. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 142; Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 2. Ст. 44.
17. Лопух І. Захід оцінив силу України. URL: <https://expres.online/archive/main/2016/12/11/217279-zahid-osinyv-sylu-ukrayiny>.

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

*Статья посвящена анализу особенностей, проблем и перспектив институционального обеспечения национальной безопасности Украины. Национальная безопасность – это защищенность государственного суверенитета, территориальной целостности, демократического конституционного строя и других национальных интересов Украины от реальных и потенциальных угроз. В статье было проанализировано исследование ученых по вопросам национальной безопасности, а также законодательную и нормативно-правовую базу. Охарактеризованы деятельности основных структур, занимающихся вопросами безопасности в Украине.*

**Ключевые слова:** безопасность, национальная безопасность, стратегия национальной безопасности, Совет национальной безопасности.

## INSTITUTIONAL PROVISION OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

*The article is devoted to the analysis of peculiarities, problems and prospects of institutional support of national security of Ukraine. National security is the protection of state sovereignty, territorial integrity, democratic constitutional order and other national interests of Ukraine from real and potential threats. The article analyzed the research of scientists on national security, as well as the legislative and regulatory framework. The description of activity of the basic structures dealing with security issues in Ukraine is given.*

**Key words:** security, national security, national security strategy, National Security Council.

**Базарко І.М.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

## СУЧАСНІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Проаналізовано поняття національної безпеки в контексті державно-управлінських підходів реалізації внутрішньої політики. Досліджено основні складники національної безпеки з точки зору сучасної зовнішньої політики України. Розглянуто ймовірні загрози національній безпеці України через призму ведення державою особливої форми гібридної війни. Обґрунтовано сутність сучасної стратегії національної безпеки України та напрями вдосконалення її в майбутньому.*

**Ключові слова:** національна безпека, стратегія, удосконалення, державно-управлінські підходи, імовірні загрози, гібридні війни.

**Постановка проблеми.** Сьогодні Україна долає наслідки політичної та соціально-економічної кризи останніх років, намагається зупинити падіння рівня і якості життя громадян, устояти під натиском сепаратизму та міжнародного тероризму, зберегти суверенітет і територіальну цілісність, відновлює можливості нарощування своєї конкурентоспроможності та відстоювання національних інтересів. Зацікавленість світової спільноти до проблем безпеки неухильно зростає, що пов'язано з кризовими явищами початку ХХІ ст., гострота яких поставила питання про подальшу долю низки країн.

Динамічні зміни світової геополітичної ситуації, міжнародне становище України та умови її розвитку, активізація міжнародного тероризму, негативні чинники соціально-економічного розвитку країни, нові тенденції в загостренні загроз інтересам громадян, суспільства й держави ставлять перед усіма органами державної влади актуальне завдання розробки ефективних заходів, спрямованих на практичне вирішення ключових проблем забезпечення національної безпеки.

Зростання політичного насильства, сепаратизму, міжнародної організованої злочинності вимагають негайної відповіді на ці виклики, що підривають національну безпеку держави. Необхідність вирішення цих завдань набуває також особливої актуальності в умовах усе більшого поширення нових видів гібридної війни, серйозних економічних проблем суспільства, кризових явищ в економіці держави та зниження соціального рівня життя окремих верств населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішення цих завдань забезпечить подальший прогресивний розвиток і оновлення України і досягнення масштабних цілей національного розвитку, які лежать в основі загальнодержавної національної ідеї. Завдання щодо забезпечення безпеки суспільства і держави носять всеосяжний характер і вимагають для свого вирішення проведення низки заходів у різних сферах. Від успішного виконання цих завдань залежить існування України як суверенної демократичної, правової держави. Це поставило на порядок денний завдання переосмислення комплексу питань, пов'язаних як з основними аспектами міжнародної безпеки, так і з принципами забезпечення національної безпеки України.

Вагоме значення в цьому комплексі надається питанню місця в суспільстві та ролі Збройних Сил України. Останніми роками військова організація пройшла складний шлях, вона, як і Україна в цілому, до цього часу знаходиться в процесі активного реформування, пов'язаного з корінними змінами геополітичних умов у світі та становленням оновленої України. Сьогодні створено практично нову правову базу, що забезпечує її функціонування і розвиток; військова організація вміщує Збройні Сили України, військові формування та органи, призначені для виконання завдань військовими методами, а також органи управління ними.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є обґрунтування актуальності удосконалення сучасних підходів до забезпечення національної безпеки України у державно-управлінському вимірі.

*Для цього слід вирішити такі завдання:*

- 1) проаналізувати поняття національної безпеки в контексті державно-управлінських підходів реалізації внутрішньої політики;
- 2) дослідити основні складники національної безпеки з точки зору сучасної та зовнішньо-політичної політики України;
- 3) розглянути імовірні загрози національній безпеці України через призму ведення державою особливої форми гібридної війни;
- 4) обґрунтувати сутність сучасної стратегії національної безпеки України та напрями вдосконалення в близькому майбутньому.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Україна перебуває в умовах інтенсивних соціально-економічних і політико-правових реформ. Останніми роками кардинально змінилися форми власності, багаторазово розширився ідеологічний спектр політичних сил, посилилася соціальна диференціація суспільства, трансформувалися уявлення про роль і місце особистості, суспільства і держави у новому та мінливому світі [2]. Найбільш значущими і пріоритетними напрямками внутрішньо- і зовнішньополітичної діяльності України на сучасному етапі є безпека суспільства і держави.

Національна безпека – це стан захищеності особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, яка дозволяє забезпечити конституційні права, свободу, гідні якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність та забезпечити сталий розвиток, оборону і безпеку держави [4]. Сьогодні Україна системно вживає заходів щодо розвитку системи забезпечення національної безпеки.

Реалізація національної безпеки України можлива тільки на основі сталого розвитку економіки, тому національні інтереси України в економічній сфері є ключовими. Забезпечення стабільності конституційного ладу та інститутів державної влади, громадянського миру і національної злагоди, територіальної цілісності та єдності правового простору має спричинити нейтралізацію причин і умов виникнення політичного і релігійного екстремізму, етносепаратизму і наслідків – соціальних міжетнічних і релігійних конфліктів.

Міжнародна безпека має забезпечувати суверенітет, зміцнення впливу України на міжнародній арені, розвиток рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма країнами, а також об'єднаннями держав. Важливою є військова безпека, захист незалежності, територіальної цілісності, запобігання військової агресії проти України, забез-

печення умов для мирного розвитку держави. Потрібно забезпечувати соціальну безпеку, високий рівень життя народу; екологічну безпеку, збереження й оздоровлення навколишнього середовища та інформаційну безпеку.

Сьогодні перед Україною постало невідкладне завдання, що полягає в забезпеченні національної безпеки. Воно диктується наявністю реальних загроз: державі, її цілісності та незалежності, суспільству, його демократичним інститутам, особистості, її правам і свободам [6]. Основними напрямками забезпечення національної безпеки України є стратегічні національні пріоритети, якими визначаються завдання найважливіших соціальних, політичних і економічних перетворень для створення безпечних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян України, здійснення сталого розвитку країни, збереження територіальної цілісності та суверенітету держави.

Зусилля і засоби забезпечення національної безпеки мають зосереджувати свої ресурси на забезпеченні національної безпеки у внутрішньополітичній, економічній, соціальній сферах, у сфері науки і освіти, у міжнародній, духовній, інформаційній, військовій, оборонно-промисловій та екологічній сферах, а також у сфері громадської безпеки. Засоби забезпечення національної безпеки – це технології, що використовують у системі забезпечення національної безпеки та заходи щодо її зміцнення [6]. Основний зміст забезпечення національної безпеки полягає у підтримці правових та інституційних механізмів, а також ресурсних можливостей держави і суспільства на рівні, що відповідає національним інтересам України. Стан національної безпеки України залежить від економічного потенціалу країни й ефективності функціонування системи забезпечення національної безпеки.

Для суспільства першочергове значення має збереження притаманного йому і тільки йому способу життя, для держави ж визначальними є повнота її публічної влади і функції, які виконуються шляхом її застосування. Держава управляє способом життя суспільства, а також захищає його, про що свідчать зовнішні та внутрішні функції держави (охоронні, регулятивні, оборонні), забезпечення безпеки чітко проявляється у функціях держави. Водночас суспільство має у своєму розпорядженні власні механізми забезпечення безпеки для підтримки нормальних суспільних відносин, установлених нормативно-правовими актами, що забезпечують достатній рівень особистої безпеки своїх членів і самого суспільства.



У цьому контексті національна безпека – це стан взаємодії суспільства і держави, що визначає можливість відтворювати властиві функції та спосіб життя в конкретних умовах [3]. При цьому основними елементами національної безпеки є безпека особистості. Основними об'єктами безпеки особистості є її права і свободи; суспільна безпека, її об'єкти – матеріальні та духовні цінності суспільства; державна безпека, її об'єкти – конституційний лад, суверенітет і територіальна цілісність. Система забезпечення національної безпеки – це сила і засоби забезпечення національної безпеки [5]. Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава, яка здійснює функції у цій галузі через органи влади. Сутність національної безпеки визначається як стан захищеності країни, яка виникає в процесі взаємодії органів державної влади, організацій та громадських об'єднань для захисту національних інтересів від загроз.

Національні інтереси України – це сукупність внутрішніх і зовнішніх потреб держави в забезпеченні захищеності та сталого розвитку особистості, суспільства і держави; загроза національній безпеці – пряма або непряма можливість нанесення шкоди конституційним правам, свободам і рівню життя громадян, суверенітету і територіальній цілісності, сталому розвитку України, оборони і безпеки держави [3]. Термін «безпека» пов'язаний із такими важливими складниками, як парадигма безпеки – глибоко вкорінені в суспільстві світоглядні погляди на корінні підвалини безпечного розвитку, наслідком існування парадигм безпеки є певний спосіб позиціонування у сфері безпеки, заснований як на доктринальному складнику, так і конкретних заходах із нейтралізації небезпек.

Державне управління безпекою передбачає співробітництво між суб'єктами безпеки в найважливіших сферах, які визначають інтереси, а комплекс безпеки уособлює транснаціональний регіон, що вміщує країни, які об'єднують стійкі уявлення про безпеку і відносини в галузі безпеки. Геобезпеку необхідно розглядати як поєднання відсутності небезпек і загроз; достатнього ступеня стійкості до загроз, певний імунітет, запас міцності тих чи інших об'єктів; готовності і здатності захищатися або усувати ці загрози і відновлювати статус-кво.

Небезпеки можуть відрізнятися за масштабом: бути приватними, обмеженими; локальними і загальними, або глобальними. Тому доцільно говорити про рівні безпеки величиною, яка виражає ступінь реальної можливості впливу на об'єкт

чинників небезпек і загроз, характеризує результат зіткнення протилежно спрямованих факторів небезпек і загроз [5]. Таким чином, безпека – це стан життєдіяльності соціуму, його структур та інститутів, що гарантує якісну визначеність у параметрах надійності існування і стійкості розвитку.

Під механізмом державного управління забезпечення національної безпеки розуміється єдність організаційно оформлених державою спеціальних органів, які вирішують завдання забезпечення безпеки країни, здійснюють державне керівництво, практично реалізують у своїй діяльності функції забезпечення національної безпеки. Так, система забезпечення національної безпеки вміщує державну і громадську підсистеми.

Державна національна безпека – це сукупність держорганів, які захищають особистість, суспільство і державу від внутрішніх і зовнішніх ворогів, забезпечують потрібні умови для розвитку особистості, суспільства і держави в межах наявних можливостей [2]. А громадська національна безпека – це громадські структури різного рівня, що реалізують функції загальногромадянської безпеки, роль яких визначається можливістю виконувати попередження про виникнення джерел соціальної небезпеки і назрівання кризових ситуацій, конфліктів і протиріч; боротьба із соціальними і моральними вадами, корупцією; розвиток громадянської самосвідомості; реалізація суспільного контролю за діяльністю органів влади і виконанням рішень [4].

Стан вітчизняної економіки, недосконалість системи організації державної влади і громадянського суспільства, соціально-політична поляризація українського суспільства і криміналізація суспільних відносин, зростання організованої злочинності і збільшення масштабів сепаратизму, тероризму, загострення міжнародних та ускладнення міжнародних відносин створюють широкий спектр внутрішніх і зовнішніх загроз національній безпеці України. У сфері економіки загрози мають комплексний характер і зумовлені істотним скороченням внутрішнього валового продукту, зниженням інвестиційної, інноваційної активності і науково-технічного потенціалу, тенденцією до переваги в експортних поставках паливно-сировинного та енергетичного складників, а в імпортних поставках – продовольства і предметів споживання.

Послаблення науково-технічного та технологічного потенціалу країни, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках науково-технічного розвитку, відтік за кордон

фахівців та інтелектуальної власності загрожують Україні втратою позицій, деградацією наукомістких виробництв, посиленням зовнішньої технологічної залежності та підризом обороноздатності України. Це веде до посилення політичної нестабільності, послаблення єдиного економічного простору України і його найважливіших складників – виробничо-технологічних і транспортних зв'язків, фінансово-банківської, кредитної та податкової систем.

Економічна дезінтеграція, соціальна диференціація суспільства, девальвація духовних цінностей сприяють посиленню напруженості у взаєминах регіонів і центру, уособлюючи загрозу державного устрою і соціально-економічного укладу України. Внутрішні загрози національній безпеці полягають у спробі насильницької зміни конституційного ладу і порушення територіальної цілісності України, а також до них уходить планування, підготовка, порушення і дезорганізація функціонування органів державної влади й управління, напади на державні, економічні та військові об'єкти, об'єкти життєзабезпечення та інформаційної інфраструктури, створення, оснащення, підготовка і діяльність незаконних збройних формувань.

Широкомасштабна діяльність організованої злочинності, загроза політичної стабільності в деяких регіонах України базується на діяльності сепаратистських і радикальних національних рухів; розгортанні угруповань збройних сил і засобів поблизу кордонів України, територіальних претензій до України, загроз відторгнення від України окремих територій, втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав [5].

Зараз Україна знаходиться на особливому етапі свого історичного розвитку. У країні реформуються основи державної влади і місцевого самоврядування, проходить процес переоцінки національних цінностей і узгодження інтересів суспільства і держави, отримують розвиток нові соціально-економічні зв'язки і відносини. Змінюються підходи до забезпечення національної безпеки України, позначилися процеси, що свідчать про підвищення ролі військової сили для забезпечення політичних і економічних інтересів деяких держав.

До цієї організації також уходить частина промислового і наукового комплексу країни, що виконує завдання забезпечення військової безпеки. Головним завданням військової організації має бути забезпечення гарантованого захисту національних інтересів і військової безпеки України та її союзників, до того ж військова організація

України постійно розвивається [1]. На сучасному етапі основними напрямками розвитку є приведення структури, складу компонентів військової організації у відповідність до завдань забезпечення військової безпеки з урахуванням економічних можливостей країни; підвищення якісного рівня, ефективності та безпеки функціонування технологічної основи системи державного і військового управління; вдосконалення військово-економічного забезпечення, воєнної організації на основі концентрації і раціонального використання фінансових коштів і матеріальних ресурсів.

Удосконалення стратегічного планування на принципі єдності Збройних Сил України та інших військ можливе шляхом підвищення ефективності функціонування систем підготовки кадрів, військової освіти, оперативної та бойової підготовки, виховання військовослужбовців усіх видів забезпечення, а також військової науки, вдосконалення системи комплектування, спеціального інформаційного забезпечення Збройних Сил України та інших військ, органів управління ними, зміцнення у військах законності, правопорядку і військової дисципліни, а також реалізація державної політики щодо зміцнення престижу військової служби і розвиток міжнародного військово-політичного і військово-технічного співробітництва.

**Висновки.** Удосконалення нормативно-правової бази розвитку та застосування військової організації, системи її відносин із суспільством здійснюється шляхом підготовки військової організації держави, забезпеченням воєнної безпеки України. Уряд України організовує оснащення Збройних Сил України та інших військ озброєнням, військовою та спеціальною технікою, забезпечує матеріальними засобами, ресурсами та послугами, здійснює загальне керівництво оперативним обладнанням території України в інтересах оборони, а також виконує інші завдання щодо забезпечення військової безпеки, встановлені національним законодавством.

Органи державної влади здійснюють повноваження щодо забезпечення національної безпеки, покладені на них законодавством. Підприємства, установи, організації, громадські об'єднання та громадяни України беруть участь у забезпеченні військової безпеки в порядку, встановленому національним законодавством. Національна безпека є найважливішою умовою ефективного функціонування всіх інститутів суспільства, основними складниками безпеки держави є економічний, політичний, екологічний, духовний, соціальний та військовий. Визначальними умовами

підвищення ефективності військової безпеки є професіоналізм, відповідальність, висока легітимність держави, її політики в галузі національної безпеки; узгодженість зусиль усіх гілок, різних військово-силових структур.

Система національної безпеки покликана забезпечити захист національних інтересів від реальних і можливих небезпек та загроз, оперативне виявлення і знешкодження на стадії зародження.

Натепер суб'єктам національної безпеки України доводиться вирішувати завдання щодо її забезпечення у вкрай несприятливих умовах: погіршення геостратегічного становища України, гострих кризових процесів у всіх сферах суспільного життя, появи нових гібридних небезпек для суспільства і держави. Особливого значення набуває подолання кризи в Україні та модернізація всіх компонентів механізму забезпечення національної безпеки.

#### Список літератури:

1. Канавець М.В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 170–177. URL: [www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1\\_2017/29.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf). (дата звернення: 26.09.2017).
2. Павлюк К. Діяльність неурядових громадських організацій у контексті забезпечення національної безпеки. *Вісник НАДУ*. 2012. № 2. С. 210–217.
3. Парубчак І.О. Теоретико-методологічні підходи до формування державної антикорупційної політики в контексті національної безпеки. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету*. 2017. № 2. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2017\\_2/34.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/34.pdf). (дата звернення: 26.11.2018).
4. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: *Аналіт. доп.* Київ: НІСД, 2015. 58 с.
5. Серьогін С.М., Бородін Є.І., Липовська Н.А., Антонова О.В., Баштанник В.В. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади: *колект. монографія /за ред. С.М. Серьогіна; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України*. Дніпропетровськ. 2015. 256 с.
6. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: *Навч. посіб. у 3 ч. Ч. 3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки*. Київ. 2010. 328 с.

#### СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Проанализированы понятия национальной безопасности в контексте государственно-управленческих подходов реализации внутренней политики. Исследованы основные составляющие национальной безопасности с точки зрения современной внешней политики Украины. Рассмотрены возможные угрозы национальной безопасности Украины через призму ведения государством особой формы гибридной войны. Обоснованно сущность современной стратегии национальной безопасности Украины и направления совершенствования ее в ближайшем будущем.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, возможные угрозы, стратегия, государственно-управленческие подходы, гибридные войны.

#### CURRENT STATE-MANAGEMENT APPROACHES TO IMPROVING THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF UKRAINE

The concept of national security in the context of state-management approaches to the implementation of domestic policy is analyzed. The main components of national security from the point of view of modern foreign policy of Ukraine are investigated. Probable threats to Ukraine's national security are considered through the prism of a state-specific form of hybrid war. The essence of the modern strategy of national security of Ukraine and directions for its improvement in the near future is substantiated.

**Key words:** national security, strategy, improvement, state-management approaches, probable threats, hybrid wars.

**Бондар Г.Л.**

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

## КОРУПЦІЙНІ ЗАГРОЗИ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ ТА ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

*Статтю присвячено аналізу корупційних загроз національній безпеці та демократії в Україні, серед яких ключовими є корупція в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також небажання влади і перешкодження, всупереч Конституції, законам, нормативно-правовим актам та міжнародним зобов'язанням, залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом має стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним із найважливіших серед яких є боротьба з такою потужною внутрішньою загрозою, як корупція в органах державної влади. Також нагальною потребою є дотримання стратегічних орієнтирів для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні та широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС, що визначає «Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, з іншого боку». Це співробітництво спрямоване на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності і неупередженості, а також боротьбу з корупцією.*

**Ключові слова:** національна безпека, корупція, антикорупційна політика, антикорупційні громадські організації, е-декларування, цивільний контроль.

**Постановка проблеми.** Із метою сприяння розвитку громадянського суспільства та становленням України як правової держави, нагальною необхідністю є налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством. Важливою особливістю цієї взаємодії є бажання зі сторони громадськості та сприяння з боку держави залученню громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом має стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним із найважливіших серед яких є боротьба з такою потужною внутрішньою загрозою, як корупція в органах державної влади. Подолання внутрішніх загроз національній безпеці не слід пов'язувати лише з державними структурами,

не менш важлива і відповідальна роль громадянського суспільства, особливо в справі формування такого політичного середовища, яке буде в змозі долати всі негативні прояви деструктивної конфліктності. Згадані можливості забезпечуються Конституцією, законами та нормативно-правовими актами держави. Однак наразі в українському законодавстві є багато прогалин, подекуди штучно створених представниками влади для зловживання владою, покривання корупції, обмеження ролі громадянського суспільства в контролі над діяльністю органів державної влади та згортання демократичних процесів у державі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Автором статті були досліджені такі нормативно-правові акти, які стосуються проблемних питань національної безпеки, взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства, як Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року, Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року, «Про Стратегію національної безпеки України»



від 26 травня 2015 року, «Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку» від 27 червня 2014 року; Закон про національну безпеку України від 21 червня 2018 року; Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року; Проект Закону про внесення зміни до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 10 березня 2017 року; офіційні заяви Послів країн «Великої сімки» (G 7) від 29 березня 2018 року, Європейського комісаріату з європейської політики сусідства від 28 березня 2018 року, Державного департаменту США від 30 березня 2018 року; проаналізовано дослідження Американської торгівельної палати в Україні (11 березня 2018 року) щодо стану корупції в державі та правозахисної організації «Freedom House» (квітень 2018 року) щодо стану демократії в Україні.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати внутрішні загрози національній безпеці та демократії в Україні, серед яких недосконалість законодавства, проблеми корупції та відхід від світових демократичних норм і стандартів, а також визначити шляхи подолання цих явищ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року (відповідно до п. 17 частини першої ст. 92 Конституції України) визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [1]. Із метою поглиблення законодавчої бази у сфері національної безпеки 26 травня 2015 року Указом Президента було затверджено Стратегію національної безпеки України, спрямованої на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною і ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [2].

У п. 4.5. Стратегії зазначається, що державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом має стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України. При цьому слід забезпечити очищення влади від корупціонерів і агентури іноземних спецслужб, непрофесіоналів, політичної кон'юнктури, унеможливлення переважання особистих, корпоративних, регіональ-

них інтересів над загальнонаціональними; реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців, реформування системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів державної служби, впровадження сучасних етичних норм для державних службовців, військовослужбовців, працівників правоохоронних органів; децентралізацію функцій держави та бюджетних ресурсів; відкритість, прозорість та підзвітність державних органів, впровадження електронного урядування.

Також стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні та широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС визначає «Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і державами-членами, з іншого боку». Сторони співробітничать із метою забезпечення того, щоб внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини, основоположних свобод, про які йдеться у ст. 14 цієї Угоди. «У рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод» (ст. 14). Ст. 453 Угоди про асоціацію підкреслює, що «Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Така фінансова допомога сприятиме досягненню цілей цієї Угоди та надаватиметься відповідно до нижченаведених статей цієї Угоди». У ст. 455 окреслено, що «пріоритетні сфери надання фінансової допомоги ЄС, погоджені Сторонами, визначаються у відповідних індикативних програмах, що відображають погоджені пріоритети політики. Попередні обсяги допомоги, закріплені в цих індикативних програмах, ураховують потреби України, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ» [3].

21 червня 2018 року набув чинності Закон України «Про національну безпеку України»

(законопроект був поданий Президентом). Оновлення законодавчої бази про національну безпеку має бути відповіддю на сучасні виклики та загрози національним інтересам України та відповідати міжнародним зобов'язанням держави. Закон містить невизначеності, зокрема це стосується механізмів та процедури реалізації цивільного контролю, ролі парламенту, збільшення повноважень президента, ролі РНБО, СБУ та інших силових структур у процесі реалізації заходів щодо захисту національної безпеки України.

У п. 2 ст. 3 Закону України від 21 червня 2018 року [4] визначено, що основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки й оборони, є «верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектора безпеки й оборони та застосуванням сили». Проте зник такий важливий принцип, що прописаний у Законі «Про основи національної безпеки» (від 19.06.2003 № 964-IV) (втратив чинність) [1], як «національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення національної безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз національним інтересам» (ст. 5 Закону від 19.06.2003 № 964-IV) [1]. Цей принцип є дуже важливим, оскільки багато сфер у країні перебувають в стані кризи, що вимагає негайного реагування з боку держави і вироблення стратегій виходу з неї. Адже ігнорування кризового становища «у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах» (ст. 5 Закону від 19.06.2003 № 964-IV) [1] теж здатне спричинити загрозу національній безпеці України.

Також у Законі (2018 р.) змінено ст. 3 Закону (2003 р.), в якій було визначено об'єкти національної безпеки за ступенем пріоритетності захисту з боку державних органів [1], а також їх замінено на принципи державної політики у сферах національної безпеки та оборони [4]. Прибрано і ст. 7 Закону (2003 р.) – «Загрози національним інтересам і національній безпеці України» [1], Де у сфері державної безпеки важливою прибраною із Закону (2018 р.) загрозою є поширення корупції

(!) в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності [1]. Натомість у чинному законі у ст. 3 п. 5 [4] щодо загроз національній безпеці зазначене загальне відсилання до Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах із питань національної безпеки й оборони.

Зникли із Закону (2018 р.) і «Основні напрями державної політики з питань національної безпеки» (ст. 8 Закону (2003 р.)) [1]. На нашу думку, ігнорування в Проекті «Основних напрямів державної політики з питань національної безпеки» (ст. 8 Закону) сприятиме зниженню показників демократичних перетворень.

Неоднозначною є і ст. 4 закону від 21.06.2018 р., присвячена «Засадам демократичного цивільного контролю» [4]. Отже, «1. Система цивільного контролю складається з контролю, що здійснюється Президентом України; контролю, що здійснюється ВРУ; контролю, що здійснюється РНБО; контролю, що здійснюється Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; судового контролю; громадського контролю» [4]. Проте до суб'єктів цивільного контролю не вводиться НАБУ (!), яке раніше за ст. 4 Закону (2003 р.) [1] належало до суб'єктів забезпечення національної безпеки. На тлі численних фактів корупційних дій у середовищі влади, які є одними з найбільших загроз національній безпеці дуже «дивним» є рішення Президента прибрати з тексту головний незалежний антикорупційний орган у країні.

Стаття 6 чинного закону [4] присвячена контролю, що здійснюється Верховною Радою України. Згідно з п. 2., Верховна Рада України (відповідно до ст. 89 Конституції України) створює комітети ВРУ, до повноважень яких належить здійснення контролю за діяльністю органів сектора безпеки й оборони, створює комітет, до повноважень якого належить забезпечення контрольних функцій ВРУ за діяльністю цих органів; передбачається створення нею тимчасових спеціальних та слідчих комісій. Проте не прописані механізми здійснення такого контролю, процедура та повноваження ВРУ у разі встановлення порушення законодавства органами сектора безпеки й оборони.

У статті 6 [4] Закону (2018 р.) також передбачаються щорічні письмові звіти про діяльність складників сектора безпеки й оборони від відповідних структур (п. 5); парламентські слухання з питань національної безпеки й оборони, що становлять суспільний інтерес і потребують

законодавчого врегулювання (п. 6); можливість офіційно запросити або вимагати присутності на пленарному засіданні ВРУ для заслуховування посадових чи службових осіб органів сектора безпеки й оборони (п. 7). Однак процедури здійснення ВРУ такого контролю і відповідальність органів сектора безпеки і оборони не прописані. Також не прописано конкретні механізми та межі здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина Уповноваженого ВРУ з прав людини (п. 4) у особливих випадках, зокрема під час введення в країні надзвичайного стану.

У ст. 7 Закону (2018 р.), п. 1 «Кабінет Міністрів України відповідно до статей 113, 116, 117 Конституції і законів України здійснює контроль за дотриманням законодавства та реалізацією державної політики у сферах національної безпеки й оборони, звітує з цих питань перед Президентом України і ВРУ» [4]. У такому формулюванні спостерігається порушення положень Конституції України, зокрема ст. 113, у якій визначено, що Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний (!) ВРУ в межах, передбачених цією Конституцією [5]. Тобто наявне намагання порушити баланс владної вертикалі з боку Президента, що теж суперечить Конституції, адже Кабінет Міністрів України підконтрольний і підзвітний ВРУ. Відповідно до ст. 5 Конституції визначаємо, що «ніхто не може узурпувати державну владу». Ст. 6 Конституції «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [5].

Ст. 10 Закону України «Про національну безпеку» (2018 р.) присвячено Громадському контролю. У п. 1 зазначено, що «громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України» [4]. Однак сфера громадського контролю може бути обмежена (!) Законом України «Про державну таємницю». Дуже небезпечною є норма для громадянського суспільства, оскільки є реальна можливість зловживання владою під час використання цієї норми й обмеження, порушення прав громадян.

Також у ст. 10 п. 2 [4] зазначено, що «громадським об'єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується (відповідно

до Конституції і законів України, а також статутних положень) можливість «...здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони (!), публічно презентувати результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо; проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам; брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях із питань діяльності і розвитку сектора безпеки й оборони...» [4]. Згадка в Законі про можливість для громадських організацій здійснювати вищезазначену діяльність має позитивний контекст, якщо вони не виносять на розгляд громадськості питання корупційної (!) загрози для національної безпеки України. Влада на згаданий контекст реагує менш позитивно. Згадаємо внесені (всупереч порушенню Конституції, законів та міжнародних зобов'язань країни) поправки до Закону України «Про запобігання корупції» [6], які спричинили відступ від демократичних стандартів, які декларує влада, зокрема Президент. Оскільки ініціатором проекту закону про внесення зміни до ст. 3 був Президент, то він і визначив його як невідкладний [7]. Ці зміни стосуються безпосередньо ст. 3 згаданого Закону України «Про запобігання корупції», які набули чинності 23 березня 2017 року [7]. Органи державної влади отримали можливість втручатись у діяльність громадських організацій і контролювати їх, а також це зачіпає діяльність антикорупційних громадських організацій, метою створення яких саме і була боротьба з корупцією в органах державної влади.

Отже, до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, окрім можновладців, було віднесено: «(в) представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інших осіб, які входять до складу конкурсних комісій, громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм». Так, держава з боку посадових осіб отримала можливість здійснювати додатковий фінансовий контроль (попри обов'язкову перевірку державними фіскальними органами, яку ніхто не скасовував) та фінансовий тиск на громадських активістів і громадські організації, які борються з корупцією в органах цієї ж влади.

Антикорупційні активісти були прирівняні до представників влади і зобов'язані подавати декла-



рації осіб, уповноважених на здійснення повноважень держави. Важіль, який дозволяє здійснювати цей контроль, також прописаний у ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції», яка стосується подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави (!) або місцевого самоврядування (!): «1. Особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» п. 2, п. 5 частини першої ст. 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством». Проти особи, яка невчасно подала декларацію, можна порушити адміністративну справу. Уперше штраф складе від 650 до 1 700 гривень, а постійних порушників суд зобов'язаний «позбавити права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік» (ст. 172-6 КУАП). Також покарання стосується і тих суб'єктів, хто співпрацює з антикорупційними організаціями, надає або отримує від них послуги.

НАЗК тричі роз'яснювало норми про е-декларування для активістів антикорупційних організацій. Утім офіційні роз'яснення містять суперечності у визначенні кола осіб, на яких поширюються ці вимоги. Так, НАЗК вважає, що декларуватися мають учасники тренінгів та конференцій на тему боротьби з корупцією, особливо якщо вони отримали безкоштовно презентаційні чи навчальні матеріали, канцелярське приладдя чи звіт. Оскільки декларанти мають самостійно визначитися зі ступенем своєї «антикорупційності», то достеменно невідомо, хто саме потрапляє у нову хвилю декларування і як відбуватиметься перевірка декларацій та моніторинг способу життя. Також у НАЗК не пояснюють того, як перевірятимуть те, чи всі, хто мав, подали декларації, як будуть притягати до відповідальності осіб, які знехтували законом і нічого не декларували. Та головне, що у зоні ризику опиняється велика кількість звичайних громадян, які надають антикорупційним організаціям послуги час від часу, співпрацюють із ними або просто цікавляться роботою. Такими діями влада намагається відлякати громадян від співпраці з громадськими організаціями та взяти під контроль антикорупціонерів [8].

Посли країн «Великої сімки» (G 7) 29 березня 2018 р. також закликали Верховну Раду скасувати вимоги щодо подання електронних декларацій антикорупційними активістами і міжнародними членами наглядових рад українських державних

компаній [9]. Європейський комісар із європейської політики сусідства Й. Хан зробив жорстку заяву щодо нагальності вирішення згаданої проблеми українською владою. «1 квітня спливає термін подання декларацій про майно активістів громадянського суспільства. Українська влада не виконала своїх зобов'язань. Це суперечить наполегливим рекомендаціям, від міжнародних партнерів України, зокрема ЄС (також у контексті моніторингу продовження здійснення Україною зобов'язань у процесі лібералізації візового режиму), Венеціанською комісією та ОБСЄ. Метою системи декларування майна є запобігання корупції державними посадовими особами через виявлення потенційно необґрунтованого багатства державних службовців. Члени громадянського суспільства не є державними службовцями, тому декларування їх активів є неприйнятним і є надмірним тягарем і засобом тиску на них. Відносини ЄС з Україною базуються на спільних цінностях. Обидві сторони погодились, що повага до демократичних принципів, прав людини та основних свобод є основними елементами Угоди про асоціацію. Останніми роками Україна досягла значного прогресу. Важливо не створювати перепони та не знищити досягнутого прогресу. ЄС готовий надавати подальшу підтримку та консультації» [10]. Державний департамент США 30 березня 2018 р. теж оприлюднив офіційну заяву щодо згаданого інциденту. «Сполучені Штати рішуче закликають уряд України скасувати законодавство, яке вимагає декларування активів громадянського суспільства та міжнародних членів наглядових рад державних підприємств [11].

Після крайнього терміну подачі е-деклараций антикорупціонерами (1 квітня 2018 р.) 3 квітня Рада не підтримала законопроекти, якими планувалося скасувати електронне декларування для антикорупційних громадських організацій.

Таким чином, аналізуючи наявні факти, можна констатувати крайню зацікавленість у розвитку саме такого сценарію подій із боку Президента, Верховної Ради (з пропрезидентською більшістю) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) (що організовує та контролює процес здійснення електронного декларування). Водночас є категорія ТОП-керівників, причетних до розподілу бюджетних коштів, яких закон не змушує декларуватися. Наприклад, це очільники великих акціонерних товариств, які повністю або частково належать державі. До таких належать відомі через гучні корупційні скандали Державна продовольчо-зернова корпорація України (далі – ДПЗКУ),



Запорізький титано-магнієвий комбінат (далі – ЗТМК), Турбоатом, Укртрансгаз, Надра України, Укргазвидобування та багато інших [12].

Досліджуючи питання дотримання демократичних цінностей та принципів владою щодо вимоги електронного декларування для активістів, спостерігаємо зворотний процес такої ж принциповості щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Одним із прикладів цього є позиція НАЗК, відповідно до якої ним було розроблено законопроект, що було подано на затвердження Кабінету Міністрів України, в якому пропонується дозволити всім правоохоронцям, які відряджаються в зону АТО, не подавати декларації. Також НАЗК пропонує закрити інформацію про населений пункт, у якому декларант володіє майном, та багато іншої інформації, що наразі доступна громадськості. У законопроекті наявна також низка норм, що суперечить демократичним принципам і сприятиме корупції, серед яких: дозволити визнати відрядження як поважну причину для несвочасного подання декларації. Також НАЗК пропонує не звільняти покараних адміністративним стягненням за корупцію держслужбовців, якщо суд під час визначення покарання не застосує покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади [13].

Розкриваючи проблеми зловживання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та корупції, варто згадати і бажання представників влади запровадити в Україні так зване «нульове» декларування. У Верховній Раді зареєстрували пакет законопроектів від БПП, що пропонують легалізувати корупційно отримані доходи, а також звільнити чиновників від відповідальності за брехню в декларації. Головна ідея – запровадити так зване добровільне «нульове» декларування, що дозволить подати таємну декларацію про нелегально отримані доходи чи майно та звільнитися від відповідальності. НАБУ доведеться закрити всі кримінальні провадження щодо незаконного збагачення ТОП-чиновників, які вони зараз ведуть. Таким декларантам хочуть гарантувати, що все задеклароване буде визнаватися як набуто без порушення законодавства (за умови сплати податку) (2,5%) [14].

У березні 2018 р. Американська торгівельна палата (далі – АТП) в Україні презентувала результати щорічного опитування сприйняття корупції в Україні. Останнє дослідження було проведено анонімно вже вчетверте серед представників компаній-членів АТП в Україні. Результати опитування відображають сприйняття ситуації міжнародною

бізнес-спільнотою, що працює в Україні сьогодні. Усього в опитуванні взяло участь 184 респонденти, з них 80% є представниками транснаціональних компаній. Порівняно з 2016 р., кількість учасників опитування зросла на 50%. Із них 36% вважають, що рівень корупції впродовж 2017 року зменшився (відповідний показник склав 47% у 2016 році). Більшість респондентів підкреслили роль Національного антикорупційного бюро в Україні (НАБУ) як антикорупційного лідера у 2017 році. Половина респондентів вважає, що запуск електронних декларацій є найбільшим успіхом у боротьбі з корупцією у 2017 році. Водночас 76% представників бізнесу вважають, що компаніям в Україні не потрібно займатися корупцією, щоб мати більше шансів на успіх. Представникам бізнесу також було запропоновано визначити те, що саме Україні варто зробити для досягнення прогресу в боротьбі з корупцією. Так, більша частина респондентів обрали створення Антикорупційного суду. 71% респондентів зазначили, що найбільш корумпованими державними установами є суди, за якими йдуть податкові та митні органи (54%) та органи місцевого самоврядування (34%).

Результати опитування доводять, що у 2017 р. 96% респондентів вважали корупцію дуже поширеним явищем в Україні. 89% респондентів вважають, що боротьба з корупцією є пріоритетом для покращення ділового клімату в Україні. 91% представників бізнесу зазначили, що зіткнулися з корупцією під час ведення бізнесу в Україні протягом 2017 року. Боротьба з корупцією (разом зі створенням Антикорупційного суду) є пріоритетною у 2018 році, оскільки очікування бізнес-спільноти щодо подолання корупції розглядаються як визначальний чинник сприяння економічному зростанню та залученню прямих іноземних інвестицій в Україну [15].

Варто звернути увагу на ще одне дослідження в межах наявних в Україні корупційних проблем в органах влади та згортання демократичних процесів. Правозахисна організація «Freedom House» оприлюднила 23-є щорічне дослідження «Країни перехідного періоду» («Nations in Transit»), в якому аналізується рівень розвитку демократичних інститутів у країнах Центральної та Східної Європи, на Балканах та в Євразійському регіоні. У 2018 році дослідження «Nations in Transit» зафіксувало найбільше зменшення демократичних показників за всю 23-річну історію проекту: 19 із 29 країн зменшили свої загальні показники демократії. Другий рік поспіль, за даними дослідження, визначено, що є більше консолідованих

авторитарних режимів, ніж консолідованих демократій. Найбільші проблеми було виявлено щодо функціонування ЗМІ, судової влади та таких національних демократичних інститутів, як парламенти та президенти. Згадані проблеми спіткали «Nations in Transit», зокрема в Європейській частині регіону. Серед країн Євразії, які найбільше ризикують бути віднесеними до авторитаризму, є Україна, Молдова, Грузія, Вірменія. Уперше після революції 2014 року показник демократії в Україні скоротився 2018 року. Так, за даними дослідження, згідно з оцінюванням рівня розвитку демократичних процесів та рейтингом режиму, по шкалі від 1 до 7 (1 – найвищий рівень демократичного прогресу та 7 – найнижчий), Україна має показник – 4,64. Рейтинги 2018 року відображають період із 1 січня по 31 грудня 2017 року [16].

Відповідно до Указу Президента «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 р., визначено, що «поділяючи спільні з ЄС цінності та стратегічні цілі, Україна розглядає інтеграцію в політичні та економічні структури Європейського Союзу як пріоритетний напрям своєї зовнішньої і внутрішньої політики. У п. 4.7., який стосується партнерства України і НАТО, йдеться про те, що Україна розглядає розвиток особливого партнерства з НАТО на основі Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору, підписаній 9 липня 1997 р., Декларації про її доповнення від 21 серпня 2009 р. та Річних національних програм співробітництва Україна – НАТО як пріоритетний напрям своєї безпекової політики [2].

Наразі у НАТО не бачать потреби у тому, щоб Україна надто переймалася отриманням Плану дій щодо членства (ПДЧ), і радять зосередитися на реформах [17].

**Висновки.** Отже, з метою сприяння розвитку громадянського суспільства та становлення України як правової держави, нагальною необхідністю є налагодження конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством. Державне управління має ґрунтуватися на принципах верховенства права, рівності громадян перед законом, чесності та прозорості влади, а його пріоритетом має стати захист прав, свобод і законних інтересів громадян, національних інтересів України, одним із найважливіших серед яких є боротьба з корупцією в органах державної влади. Ефективне державне управління вимагає послідовної антикорупційної політики, яка має здійснюватися шляхом обмеження контрольно-регуляторних функцій держави, мотивації працівників державних орга-

нів до сумлінної праці, забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення.

Також необхідно вдосконалити процедуру перевірки на добросовісність та забезпечити дієвий моніторинг способу життя, доходів і витрат державних службовців; забезпечити прозорість видатків Державного і місцевих бюджетів; забезпечити ефективну діяльність Національного антикорупційного бюро України та Спеціальної антикорупційної прокуратури; забезпечити прозорість діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та дотримання ним законодавства України; забезпечити взаємодію у межах завдань і структури, визначених законодавством, між Національним антикорупційним бюро України та Державним бюро розслідувань України; створити Антикорупційний суд із відбором суддів на конкурсній основі із залученням представників громадянського суспільства та міжнародних спостерігачів із виключним правом вето; активізувати взаємодію з міжнародними антикорупційними організаціями, зокрема Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO), сприяти впровадженню кращих практик у цій сфері.

Подолання внутрішніх загроз національній безпеці не слід пов'язувати лише з державними структурами, не менш важлива і відповідальна роль громадянського суспільства, особливо в справі формування такого політичного середовища, яке буде в змозі долати всі негативні прояви деструктивної конфліктності. Згадані можливості забезпечуються Конституцією, законами та нормативно-правовими актами держави. Однак наразі в українському законодавстві є багато прогалин, подекуди штучно створених представниками влади для зловживання владою, покриття корупції, обмеження ролі громадянського суспільства в контролі над діяльністю органів державної влади та згортання демократичних процесів у державі.

Так, у супереч порушенню Конституції, законів та міжнародних зобов'язань країни, були прийняті поправки до Закону України «Про запобігання корупції», що спричинили відступ від демократичних стандартів, які декларує влада, зокрема Президент. Органи державної влади отримали можливість втручатись у діяльність громадських організацій і контролювати їх, а це стосується діяльності антикорупційних громадських організацій, метою створення яких саме і була боротьба з корупцією в органах державної влади. Реагуючи на звуження прав української громадськості щодо антикорупційної діяльності, а також втручання держави в життєдіяльність громадянського

суспільства, Єврокомісія закликала негайно скасувати е-декларування. Цю позицію підтримали також США, Рада Європи, низка країн-партнерів. Поточні вимоги щодо е-декларування не відповідають міжнародним зобов'язанням України і кращим міжнародним практикам, що доводить і міжнародне дослідження правозахисної організації «Freedom House» (квітень 2018 року), підкреслюючи кризовий стан демократії в Україні та загрозу встановлення авторитаризму на тлі політичного

опору антикорупційним реформам, серії нападів на громадянське суспільство і ЗМІ. Вищезгадані дії влади є деструктивними для країни, її громадян, загрожують національній безпеці, негативно впливають на сприйняття іміджу України у світі та жодним чином не сприятимуть підтримці з боку міжнародної демократичної спільноти. Це стосується надання міжнародної фінансової допомоги, загрози втрати безвізу і примарності перспектив вступу до ЄС та НАТО.

#### Список літератури:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>. (дата звернення: 28.12.2018).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президент України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>. (дата звернення: 28.12.2018).
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011). (дата звернення: 28.12.2018).
4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. (дата звернення: 28.12.2018).
5. Конституція України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 28.12.2018).
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18?test=SE7MfTNFZoCh0r1MZiLSy/hoHI4qcs80msh8Ie6>. (дата звернення: 28.12.2018).
7. Про внесення зміни до статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»: Проект Закону № 6172 від 10.03.2017. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61314](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61314). (дата звернення: 28.12.2018).
8. «Антикорупційна дупа», лабрадор Коді, стародруки та Конституція України – Центр протидії корупції подав електронні декларації. Центр протидії корупції. 30.03.2018. URL: <https://antac.org.ua/publications/antykorrupsijna-dupa-labrador-kodi-starodruky-ta-konstytutsiya-ukrajiny-tsentri-protidyji-korrupsiji-podav-elektronni-deklaratsiji/>. (дата звернення: 28.12.2018).
9. G7 Ambassadors remain deeply concerned at the looming 1 April e-declaration filing deadline for international members of Supervisory Boards of State-Owned Enterprises and anti-corruption activists. URL: [https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/979387801216143360/photo/1?tfw\\_site=EuropeanPravda&ref\\_src=twsrc%5Etfw&ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.eurointegration.com.ua%2Fnews%2F2018%2F03%2F29%2F7079678%2F](https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/979387801216143360/photo/1?tfw_site=EuropeanPravda&ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eurointegration.com.ua%2Fnews%2F2018%2F03%2F29%2F7079678%2F). (дата звернення: 28.12.2018).
10. Statement by Commissioner Hahn on the extension of e-declaration obligations to civil society in Ukraine. Statement 28 March 2018. URL: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/statement-commissioner-hahn-extension-e-declaration-obligations-civil-society-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hahn/announcements/statement-commissioner-hahn-extension-e-declaration-obligations-civil-society-ukraine_en). (дата звернення: 28.12.2018).
11. Protect Civil Society in Ukraine. US Department of State. Press Releases. 30 March 2018. URL: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279671.htm>. (дата звернення: 28.12.2018).
12. Усі декларують, а вони - ні: керівництво яких держкомпаній уникло е-декларування. Центр протидії корупції. 29 березня 2018. URL: <https://antac.org.ua/publications/usi-deklaruyut-a-vony-ni-kerivnytstvo-yakyh-derzhkompanij-unyklo-e-deklaruvannya>. (дата звернення: 28.12.2018).
13. НАЗК хоче звільнити від декларування тисячі правоохоронців та чиновників. Центр протидії корупції. 10 квітня 2018. URL: <https://antac.org.ua/publications/nazk-hoche-zvilnyty-vid-deklaruvannya-tysyachi-pravoohorontsiv-ta-chnovnykiv>. (дата звернення: 28.12.2018).
14. «Нульова декларація»: у Раді зареєстрували законопроекти, щоб легалізувати корупційно набуті статки. Центр протидії корупції. 16 квітня 2018. URL: <https://antac.org.ua/publications/nulova-deklaratsiya-uradi-zarejstruvaly-zakonoproekty-schob-lehalizuvaty-korrupsijno-nabuti-statky>. (дата звернення: 28.12.2018).
15. A. Hunder. Ukraine's anti-corruption progress: what do the results of the latest Corruption Perception Survey reveal? American Chamber of Commerce in Ukraine. 11 March 2018. URL: <http://www.chamber.ua/en/Media/News/8389>. (дата звернення: 28.12.2018).



16. N. Schenkkan. Nations in Transit 2018. Confronting Illiberalism. Freedom house. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2018>. (дата звернення: 28.12.2018).

17. Сидоренко С. Заступниця генсека НАТО: У рішенні саміту Альянсу точно буде йтися про Україну // Європейська правда. 18 квітня 2018. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2018/04/18/7080537>. (дата звернення: 28.12.2018).

## **КОРРУПЦИОННЫЕ УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ДЕМОКРАТИИ В УКРАИНЕ**

*Статья посвящена анализу угроз национальной безопасности и демократии в Украине, среди которых ключевыми является коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, а также нежелание власти и препятствование привлечению граждан к участию в управлении государственными делами, предоставление им возможности для свободного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения гласности, открытости и прозрачности деятельности органов власти. Цель статьи – проанализировать внутренние угрозы национальной безопасности и демократии в Украине, среди которых несовершенство законодательства, проблемы коррупции и отход от мировых демократических норм, стандартов, а также определить пути преодоления этих явлений. Доказано, что для содействия развитию гражданского общества и становления Украины насущной необходимостью является налаживание конструктивного диалога между властью и гражданским обществом. Государственное управление должно основываться на принципах верховенства права, равенства граждан перед законом, честности и прозрачности власти, а его приоритетом должна стать защита прав, свобод и законных интересов граждан, национальных интересов Украины, одним из важнейших среди которых является борьба с коррупцией в органах государственной власти.*

**Ключевые слова:** национальная безопасность, коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционные общественные организации, e-декларирование, гражданский контроль.

## **CORRUPTION THREATS TO NATIONAL SECURITY AND DEMOCRACY IN UKRAINE**

*The article is devoted to the analysis of threats to national security and democracy in Ukraine. Key ones are corruption in government bodies and local self-government, as well as reluctance of authorities and impeding Constitution, laws, regulations and international obligations, to provide them with an opportunity to freely access information on the activities of state authorities and local self-government, transparency, openness and transparency of government. The subject of the study is the identification of internal threats to national security and democracy in Ukraine, which require urgent response to the context of bringing national legislation in line with international democratic standards in accordance with their obligations. The purpose of the article is to analyze the internal threats to national security and democracy in Ukraine, including imperfect legislation, corruption problems and a departure from the world's democratic norms and standards, and to determine ways to overcome these phenomena. Author used the following methods: system, structural-functional, generalization, analysis and synthesis, induction and deduction. Author proved to promote the development of civil society and the emergence of Ukraine as a state of law, an urgent need is to establish a constructive dialogue between the authorities and civil society. Public administration should be based on the principles of the rule of law, equality of citizens before the law, honesty and transparency of power, and its priority should be to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, national interests of Ukraine, one of the most important among them is the fight against corruption in public authorities. Effective public administration requires a consistent anti-corruption policy through compliance with legislation, limiting the control and regulatory functions of the state, motivating state employees to work conscientiously, ensuring the inevitability of punishment for corruption offenses. Ukraine must adhere to international obligations and inherit the best international practices for carrying out democratic reforms.*

**Key words:** national security, corruption, anti-corruption policy, anti-corruption public organizations, e-declaration, civil control.



**Бондаренко О.Г.**

Національна академія Національної гвардії України

**Василенко В.П.**

Національна академія Національної гвардії України

## ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТУ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВАРТОСТІ УТРИМАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ СИЛ БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС РЕАГУВАННЯ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ

*У статті розроблено та обґрунтовано методичний апарат розрахунку показників ефекту діяльності та вартості утримання органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки під час реагування на кризові ситуації на основі методів воєнно-економічного аналізу.*

**Ключові слова:** сили безпеки, кризові ситуації, логістичне забезпечення, воєнно-економічний аналіз, органи управління, показники ефекту діяльності, показники вартості утримання.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі в Україні посилюється тенденція до вдосконалення систем державного управління силами безпеки (далі – СБ) держави і через розвиток систем державного управління логістичним забезпеченням (далі – ЛЗ), а також спільних дій під час реагування на кризові ситуації. На шляху впровадження єдиної системи державного управління ЛЗ спільних дій СБ є низка перешкод. Одна з основних полягає у браку належної і достовірної інформації, доступної для всіх учасників процесу планування та організації виконання завдання щодо реагування на кризові ситуації, а також непрозорості процесів формування і витрачання ресурсів. Подолання таких перешкод можливе за рахунок створення у ситуаційних центрах (далі – СЦ) органів управління логістичним забезпеченням (далі – ОУ ЛЗ) спільних дій СБ під час реагування на кризові ситуації регіонального та державного рівнів, які доцільно синтезувати, застосовуючи теорію моделювання організаційних структур.

Застосовуючи методологію, розкрити в [1–3], ми передбачаємо можливу організаційну структуру ОУ ЛЗ спільних дій СБ під час реагування на кризові ситуації. Однією з функцій державного управління логістичним забезпеченням, як і управління будь-якою діяльністю, є контроль, одним із етапів якого є «оцінка фактичного виконання» [4, с. 444]. Таким чином, оцінювання діяльності ОУ ЛЗ спільних дій СБ під час реагування на кризові ситуації є необхідним етапом управління всією системою ЛЗ.

У науковій статті [5] нами було опубліковано модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки під час реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Центральним елементом розробленої моделі є розрахунок показників ефекту діяльності та вартості утримання вказаних органів управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методичні підходи та методики оцінювання діяльності служб тилу військових частин, застосовуючи інструментарій ВЕА, розкривались авторами у наукових працях [6–10]. Так, у [6–8] розглядалися методи розрахунків ефектів та ефективності діяльності органів управління продовольчим забезпеченням військових частин внутрішніх військ МВС України, у [9] обґрунтовувалося можливість застосування методів ВЕА щодо розрахунку ефекту діяльності органів управління тиловим забезпеченням. Указані доробки дозволили розробити методику застосування ВЕА щодо розрахунку комплексного показника ефективності діяльності органів управління тиловим забезпеченням з'єднань, частин та підрозділів Національної гвардії України, що було опубліковано у монографії [10]. Незважаючи на наукову цінність розробок, слід зауважити, що вони більше стосувались повсякденної діяльності служб тилу, а також не містили показники, які, на нашу думку, властиві всім видам саме логістичного забезпечення. Таким чином, доцільно розробити методичний апарат

розрахунку показників ефекту діяльності та вартості утримання органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки під час реагування на кризові ситуації.

**Постановка завдання.** Мета статті – розробити та обґрунтувати методичний апарат розрахунку показників ефекту діяльності та вартості утримання органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки під час реагування на кризові ситуації на основі методів воєнно-економічного аналізу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Воєнно-економічний аналіз припускає оцінку двох груп показників, одна з яких відображає аспект ефекту від управлінської діяльності, а інша – вартісний аспект діяльності об'єкта, що розглядається. Аспект ефекту визначається метою діяльності, що впливає з об'єктивних потреб практики. Вартісний аспект представляє показники обсягу необхідних або витрачених ресурсів для досягнення мети [11].

Конкретний зміст показників ефект-витрата може бути різним і визначається характером розв'язуваного завдання, що залежить від мети заходу. Так, кінцевий результат рішення завдання може полягати у визначенні основних показників аналізованої діяльності (очікуваного або отриманого ефекту й обсягу необхідних (спожитих) ресурсів) [11].

На першому етапі оцінювання діяльності ОУ ЛЗ здійснюється збір та аналіз вхідних даних, зокрема потреба у продовольстві, речовому майні та майні квартирно-експлуатаційного забезпечення, пально-мастильних матеріалах та паливо-енергетичних ресурсів, техніці та технічних засобах, медикаментах та медичному майні, фінансах; фактична наявність перелічених матеріальних засобів, техніки та фінансів; дані про якість харчування та здійснення інших заходів ЛЗ; дані щодо калькуляції витрат на функціонування ОУ ЛЗ; інші необхідні для оцінювання дані (залежно від обстановки). Указані вхідні дані отримуються з різноманітних документів (плани, звіти, зведення, донесення, документи контролю та документи обліку), які застосовують в управлінській діяльності [5].

На другому етапі проводяться розрахунки щодо визначення видових показників ефекту діяльності ОУ ЛЗ: матеріального ( $W_{M3}$ ), технічного ( $W_{T3}$ ), медичного ( $W_{Med}$ ) та фінансового забезпечення ( $W_{Fin}$ ).

Видовий показник ефекту діяльності органу управління матеріальним забезпеченням (ОУ МЗ) розраховується за формулою ( $W_{M3}$ ):

$$W_{M3} = \sum_{i=1}^3 w_i \cdot k_i, \quad (1)$$

де  $w_i$  – часткові показники ефекту діяльності ОУ МЗ;

$k_i$  – коефіцієнти вагомості часткових показників;

$$\sum_{i=1}^3 k_i = 1, \quad k_i \geq 0, \quad i = \overline{1,3}.$$

Для визначення видового показника ефекту діяльності ОУ МЗ необхідно розрахувати часткові показники ефекту: продовольчого забезпечення ( $w_1$ ), речового і квартирно-експлуатаційного забезпечення ( $w_2$ ), забезпечення пально-мастильними матеріалами ( $w_3$ ).

Частковий показник ефекту діяльності органу управління продовольчим забезпеченням (далі – ОУ ПЗ) вміщує розрахунки таких показників, як повнота і своєчасність забезпечення продовольством ( $w_{1n}$ ), якість харчування ( $w_{2n}$ ), показник готовності техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення ( $w_{3n}$ ). Цей показник розраховується за формулою:

$$w_1 = \sum_{i=1}^3 w_{in} \cdot k_{in}. \quad (2)$$

Складники часткового показника ефекту діяльності ОУ ПЗ розраховуються так.

1. Повнота і своєчасність забезпечення продовольством за період спільних дій СБ, що знаходиться з формули:

$$w_{1n} = \frac{V_{факт}}{V_{нормат}}, \quad (3)$$

де  $V_{нормат}$  – нормативна потреба у забезпеченні СБ продовольством у встановлений проміжок часу, дободач;

$V_{факт}$  – фактичне забезпечення продовольством СБ у встановлений проміжок часу, дободач.

Показник  $V_{нормат}$  знаходиться за формулою:

$$V_{нормат} = K_{\delta} \times N,$$

де  $N$  – кількість особового складу та персоналу СБ, яка має бути на постачанні у частині;

$K_{\delta}$  – кількість діб.

2. Якість приготування їжі впродовж року оцінюється за даними облікових документів щодо контролю за якістю приготування їжі. Щоденно у них три рази на добу керівниками задіяних СБ, їх заступниками або призначеними ними відповідальними особами виставляється оцінка за якість приготування їжі (від 2 до 5). З урахуванням цього:

$$w_{2n} = \frac{\text{Сума балів, що отримано за якість приготування їжі}}{\text{Сумарний максимальний бал оцінки}}. \quad (4)$$

3. Показник готовності техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення знаходиться за формулою:

$$w_{3n} = 1 - \frac{T_{нб}}{T}, \quad (5)$$

де  $T_{нб}$  – загальна година небоєздатності одиниць техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення за встановлений період часу (год.);

$T$  – загальний запланований час роботи всіх одиниць техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення за встановлений період часу ( $T = 24 \times K_0 \times n$ ,  $K_0$  – кількість діб,  $n$  – загальна кількість одиниць обладнання) (год.).

Показник  $T_{нб}$  знаходиться з формули:

$$T_{нб} = \sum_{i=1}^{N_{нб}} T_{нбi},$$

де  $T_{нбi}$  – термін часу за який  $i$ -а одиниця обладнання за встановлений період часу була небоєздатною;

$N_{нб}$  – загальна кількість небоєздатних одиниць обладнання за рік.

Частковий показник ефекту діяльності органу управління речовим та квартирно-експлуатаційним забезпеченням (далі – ОУ Р та КЕЗ) вміщує розрахунки таких показників, як повнота і своєчасність забезпечення речовим майном ( $w_{1РКЕЗ}$ ), майном квартирно-експлуатаційного забезпечення та плавно-енергетичними ресурсами (далі – КЕЗ та ПЕР) ( $w_{2РКЕЗ}$ ); показник готовності техніки і технічних засобів Р та КЕЗ ( $w_{3РКЕЗ}$ ). Цей частковий показник розраховується за формулою:

$$w_2 = \sum_{i=1}^3 w_{iРКЕЗ} \cdot k_{iРКЕЗ}. \quad (6)$$

Складники часткового показнику ефекту діяльності ОУ Р та КЕЗ розраховуються так.

1. Повнота забезпечення особового складу та персоналу СБ речовим майном у встановлений період часу, що знаходиться за формулою:

$$w_{1РКЕЗ} = \frac{\sum_{j=1}^m C_j \cdot N_{j \text{ факт}}}{\sum_{j=1}^m C_j \cdot N_{j \text{ норм}}}, \quad (7)$$

де  $m$  – кількість найменувань речового майна, яким необхідно забезпечити підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$N_{j \text{ норм}}$  – нормативна кількість речового майна за  $j$ -тим найменуванням, яким необхідно забезпечити підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$N_{j \text{ факт}}$  – фактична кількість речового майна за  $j$ -тим найменуванням, яким було забезпечено підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$C_j$  – ціна речового майна за  $j$ -тим найменуванням.

2. Повнота забезпечення особового складу та персоналу СБ майном КЕЗ та плавно-енергетичними ресурсами за встановлений період часу, що знаходиться так, як у формулі 6:

$$w_{2РКЕЗ} = \frac{\sum_{i=1}^n C_i \cdot N_{i \text{ факт}}}{\sum_{i=1}^n C_i \cdot N_{i \text{ норм}}}, \quad (8)$$

де  $n$  – кількість найменувань майна КЕЗ та ПЕР, яким необхідно забезпечити підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$N_{i \text{ норм}}$  – нормативна кількість майна КЕЗ та ПЕР за  $i$ -тим найменуванням, яким необхідно забезпечити підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$N_{i \text{ факт}}$  – фактична кількість речового майна за  $i$ -тим найменуванням, яким було забезпечено підрозділи СБ на період реагування на кризові ситуації;

$C_i$  – ціна речового майна за  $i$ -тим найменуванням.

3. Показник готовності техніки і технічних засобів Р та КЕЗ розраховується так, як і показник готовності техніки і технічних засобів продовольчого забезпечення знаходиться з формули:

$$w_{3РКЕЗ} = 1 - \frac{T_{нб}}{T}. \quad (9)$$

Частковий показник ефекту діяльності органу управління забезпечення пально-мастильними матеріалами (далі – ОУ ПММ) вміщує розрахунки таких показників, як повнота і своєчасність забезпечення ПММ ( $w_{1ПММ}$ ); показник готовності техніки і технічних засобів ОУ ПММ ( $w_{2ПММ}$ ). Цей частковий показник розраховується за формулою:

$$w_3 = \sum_{i=1}^2 w_{iРКЕЗ} \cdot k_{iРКЕЗ}. \quad (10)$$

Складники часткового показнику ефекту діяльності ОУ ПММ розраховуються так.

1. Повнота забезпечення особового складу та персоналу СБ речовим майном у встановлений період часу, що такими, як показники, що визначаються за формулами 7, 8:

$$w_{1ПММ} = \frac{\sum_{l=1}^p C_l \cdot N_{l \text{ факт}}}{\sum_{l=1}^m C_l \cdot N_{l \text{ норм}}}. \quad (11)$$

2. Показник готовності техніки і технічних засобів Р та КЕЗ розраховується за формулою:

$$w_{2\text{ ПММ}} = 1 - \frac{T_{\text{нб}}}{T} \quad (12)$$

Важливим складником роботи ОУ ТЗ під час проведення операції є залучення потрібної кількості транспортних засобів для виконання різних видів перевезень та налагодження безперебійної роботи. Показник результатів цієї роботи знаходиться за формулою:

$$W_{\text{ТЗ}} = \frac{V_{\text{зд}}}{V_{\text{нотр}}} \quad (13)$$

де  $V_{\text{зд}}$  – обсяг перевезень, що був здійснений під час проведення операції, т/км;

$V_{\text{нотр}}$  – обсяг перевезень, що був потрібен для успішного завершення операції, т/км.

Для визначення видового показника ефекту діяльності ОУ МедЗ необхідно попередньо розрахувати часткові показники ефекту, зокрема рівень забезпеченості медикаментами ( $u_1$ ), рівень задоволення потреб у медичній допомозі ( $u_2$ ), рівень готовності техніки та обладнання МедЗ ( $u_3$ ). Безпосередньо сам розрахунок видового показника ефекту діяльності ОУ МедЗ проводиться аналогічно до розрахунку видового показника ефекту діяльності ОУ МЗ.

У рамках здійснення медичного забезпечення під час проведення операції ОУ МедЗ має вирішити питання щодо постачання медикаментів у необхідному обсязі, організувати якісне медичне обслуговування на базі, залученого на ці цілі ОУ МедЗ, медичного обладнання. Тому пропонується використовувати комплексний показник рівня медичного забезпечення, яке організовано ОУ МедЗ під час реагування на кризові ситуації, що має вигляд:

$$W_{\text{Мед}} = \sum_{j=1}^3 u_j \cdot k_j \quad (14)$$

де  $u_j$  – часткові показники рівня медичного забезпечення;

$k_j$  – коефіцієнти вагомості;

$$\sum_{i=1}^3 k_i = 1, \quad k_i \geq 0, \quad i = \overline{1,3}.$$

Складники комплексного показника рівня медичного забезпечення, яке організувало ОУ МедЗ під час реагування на кризові ситуації, розраховуються так.

Забезпеченість медикаментами під час реагування на кризові ситуації ( $u_1$ ) знаходиться з формули:

$$u_1 = \frac{m_{\text{зд}}}{m_{\text{нотр}}} \quad (15)$$

де  $m_{\text{зд}}$  – обсяг медикаментів, що був поставлений під час реагування на кризові ситуації, тис. грн.;

$m_{\text{нотр}}$  – обсяг медикаментів, що був потрібен під час реагування на кризові ситуації, тис. грн.

Рівень задоволення потреб у наданні медичної допомоги знаходиться так ( $u_2$ ):

$$u_2 = \frac{N_{\text{ф}}}{N_{\text{нотр}}} \quad (16)$$

де  $N_{\text{ф}}$  – фактична кількість випадків надання медичної допомоги;

$N_{\text{нотр}}$  – загальна кількість випадків звернень за наданням медичної допомоги.

Показник готовності задіяного для потреб операції щодо реагування на кризові ситуації медичного обладнання знаходиться з формули:

$$u_3 = 1 - \frac{T_{\text{нб}}}{T} \quad (17)$$

де  $T_{\text{нб}}$  – загальна година небоєздатності одиниць медичного обладнання за термін проведення операції, год.;

$T$  – загальний необхідний час роботи всіх одиниць медичного обладнання, яке залучено у операції за термін її проведення ( $T_{\text{опер}}$  в добі) ( $T = 24 T_{\text{опер}} \cdot n$ ,  $n$  – загальна кількість одиниць обладнання), год.

Показник  $T_{\text{нб}}$  знаходиться з формули:

$$T_{\text{нб}} = \sum_{k=1}^{N_{\text{нб}}} T_{\text{нбк}}$$

де  $T_{\text{нбк}}$  – термін часу, за який  $k$ -я одиниця медичного обладнання за термін проведення операції була небоєздатною;

$N_{\text{нб}}$  – загальна кількість небоєздатних одиниць медичного обладнання за термін проведення операції.

Видовий показник ефекту діяльності ОУ ФЗ розраховується шляхом ділення показника обсягу коштів, що було залучено для здійснення заходів ЛЗ під час проведення операції ( $F_{\text{зд}}$ ), на показник обсягу коштів, що було потрібно для успішного завершення операції ( $F_{\text{нотр}}$ ). Обов'язковим та дуже відповідальним елементом роботи ОУ ФЗ під час проведення операції є залучення необхідної суми коштів (державних та власних) для успішного здійснювання заходів під час проведення операції. Показник результатів цієї роботи знаходиться з формули:

$$W_{\text{фин}} = \frac{F_{\text{зд}}}{F_{\text{нотр}}} \quad (18)$$



Шкала перетворення судження експерта у значення коефіцієнта вагомості

| Значення коефіцієнта вагомості | Визначення                                      | Пояснення   |
|--------------------------------|---|---|
| 1                              | 2   | 3   |
| 1                              | Рівна вагомість                                 | Однаковий внесок двох ознак у ціль  |
| 3                              | Помірна переваги першого в порівнянні з іншим   | Досвід і судження дають легку перевагу першій ознаки в порівнянні з другою  |
| 5                              | Суттєва або сильні переваги                     | Досвід і судження дають сильну перевагу першій ознаки в порівнянні з другою |
| 7                              | Значна переваги першого в порівнянні з іншим    | Першій ознаці характерна настільки сильна перевага, що вона стає значною    |
| 9                              | Значні переваги першого                         | Очевидність переваги першої ознаки підтверджується найбільш сильно          |
| 2, 4, 6, 8                     | Проміжне рішення між двома сусідніми судженнями | Застосовується в компромісному випадку                                      |

де  $F_{зд}$  – сума коштів, яка була залучена ГУ для здійснення заходів під час проведення операції, тис. грн.;

$F_{номр}$  – сума коштів, яка була потрібна для успішного завершення операції, тис. грн.

Комплексний показник ефекту діяльності ОУ ЛЗ ( $W_{ЛЗ}$ ) є сумою множень видових показників на коефіцієнти вагомості й розраховується за формулою:

$$W_{ЛЗ} = W_{МЗ} \cdot K_{МЗ} + W_{ТЗ} \cdot K_{ТЗ} + W_{Мед} \cdot K_{Мед} + W_{Фін} \cdot K_{Фін}. \quad (19)$$

Методика розрахунку коефіцієнтів вагомості за допомогою МАІ достатньо повно розкритий у [12, с. 150–156]. За цим методом проводяться попарні порівняння показників із використанням суб'єктивних суджень експертів, які чисельно оцінюються за шкалою Т. Сааті (табл. 1) [13].

Алгоритм застосування МАІ і проведення відповідних розрахунків коефіцієнтів вагомості показаний на рисунку 1.

Цілі аналізу – встановлення кількісних значень коефіцієнтів вагомості по показникам, які входять до формул 1, 2, 6, 10, 14, 19.

Етап 1 (дія 1). Формування ієрархічної моделі процесу рішення задачі встановлення кількісних значень коефіцієнтів вагомості. Ієрархічна модель процесу рішення задачі встановлення кількісних значень коефіцієнтів вагомості представлена на рисунку 2.

На першому рівні назва єдиної ознаки – ефект діяльності ОУ ЛЗ як об'єкта та цілі аналізу, який має безліч очевидних та неочевидних рис та які складають ту цінність для прийняття відповідного рішення щодо діяльності ОУ, для значущості ознак наступного другого рівня. На другому рівні з'являються найбільш суттєві ознаки діяльності

ОУ ЛЗ в умовах повсякденної діяльності СБ та в умовах реагування СБ на кризові ситуації. Указані ознаки мають характеризувати вимоги до цілей аналізу – здобуття найбільшого ефекту діяльності ОУ ЛЗ. На третьому рівні –  $n$  показників ефекту діяльності того чи іншого ОУ ( $W, w, u$ ), тобто варіанти вирішення нашого завдання. Таким чином, на першому етапі МАІ побудова моделі процесу рішення задачі закінчується. В отриманій ієрархічній схемі моделі (рис. 2) кожна ознака вищестоячого рівня є очевидним для експертів критерієм оцінок усіх ознак нижчого рівня.

Етап 2 (дія 2). Для визначення локальних пріоритетів, формуємо матриці експертних оцінок вагомості ознак у кожній  $k$ -ї групі ознак із точки зору дії на кожну ознаку вищого рівня. Матриць на рівні, який аналізується, буде стільки, скільки ознак маємо на вищому рівні. Починається складання експертних матриць із другого рівня ( $k=2,3$ ). Потім сформуємо матрицю попарних порівнянь для рівня 3. Формування матриць проводиться експертами, які мають попарно порівняти дві ознаки другої групи за ступенем дії на єдину ознаку – «ефект діяльності ОУ». Мета складання матриць – розрахунок глобальних пріоритетів.

Другою частиною етапу 2 (дія 3) є розрахунок локальних пріоритетів у кожній  $k$ -ї групі, індекси погодженості і відношення погодженості відповідності експертних матриць. Розрахунок цих величин здійснюється з використанням формул, які наведені на рис. 1.

Етап 3 (дія 4). Розрахунок глобальних пріоритетів виділених ознак, тобто ознак, що враховують взаємозв'язок ознак кожного наступного  $k$ -го рівня, з ознаками рівня, що примикає зверху.

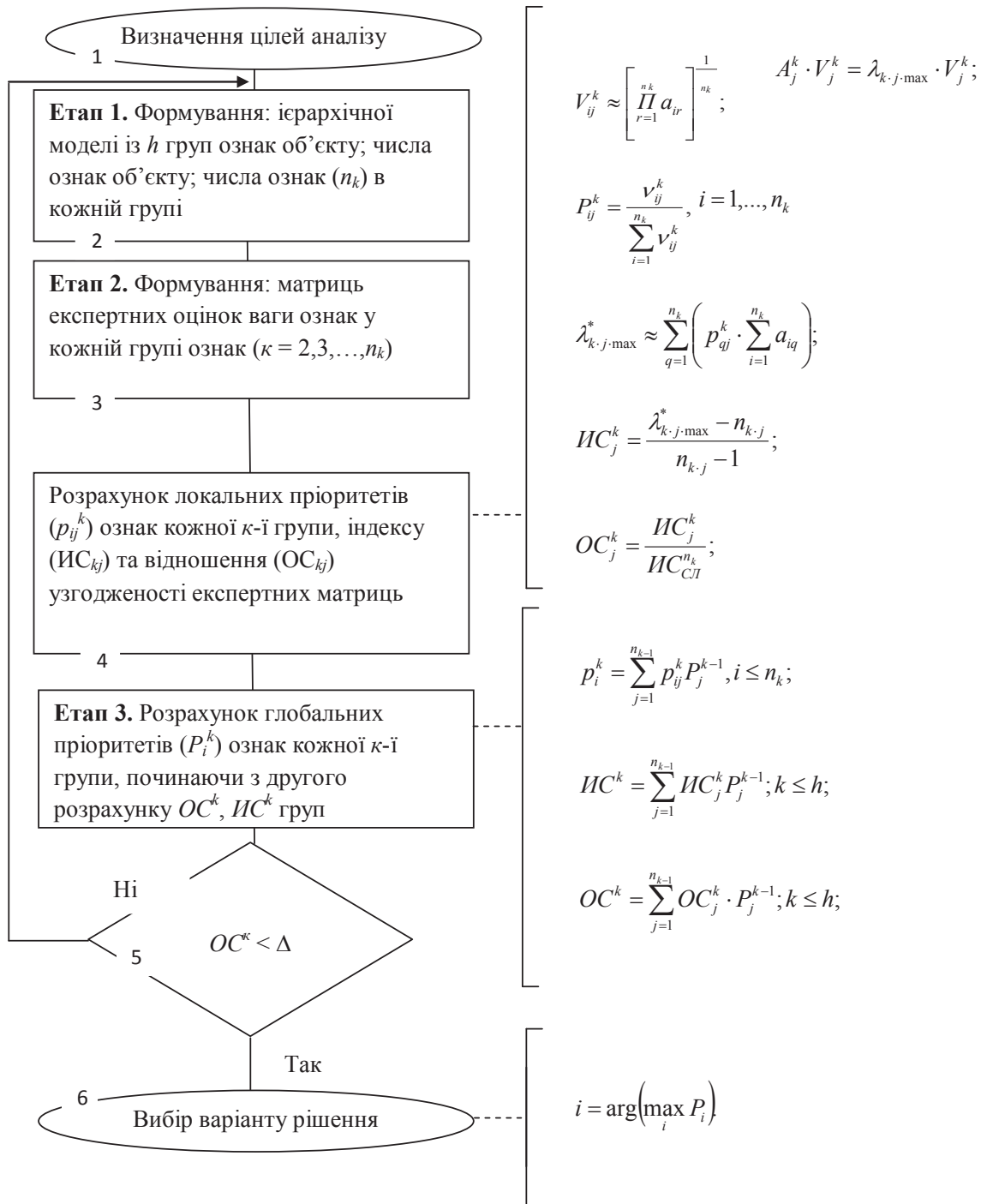


Рис. 1. Алгоритм послідовності рішення задач за допомогою МАІ.

Розрахунок  $OC_k, IS_k$  здійснюємо за відповідними формулами рис. 1.

Перед останнім етапом реалізації алгоритму (дія 5) є перевірка отриманих результатів відношення погодженості ( $OC$ ) експертних матриць із відповідними даними значення індексу погодженості випадкової матриці. Фіксуємо значення коефіцієнтів вагомості показників ( $W, w, u$ ), розрахованих вище. У результаті розрахунків МАІ встановлюються значення коефіцієнтів вагомості для формул 1, 2, 6, 10, 14, 19.

Для оцінювання показника вартості витрат на управління, з урахуванням положень теорії ВЕА [8], необхідно розраховувати вартість утримання ОУ ЛЗ за період проведення операції щодо реагування на кризову ситуацію. Для цього потрібно використати теорію калькулювання витрат [14]. У такому разі під калькулюванням слід розуміти обчислення собівартості утримання особового складу та персоналу ОУ ЛЗ та вартості здійснення ними дій у період проведення операції.

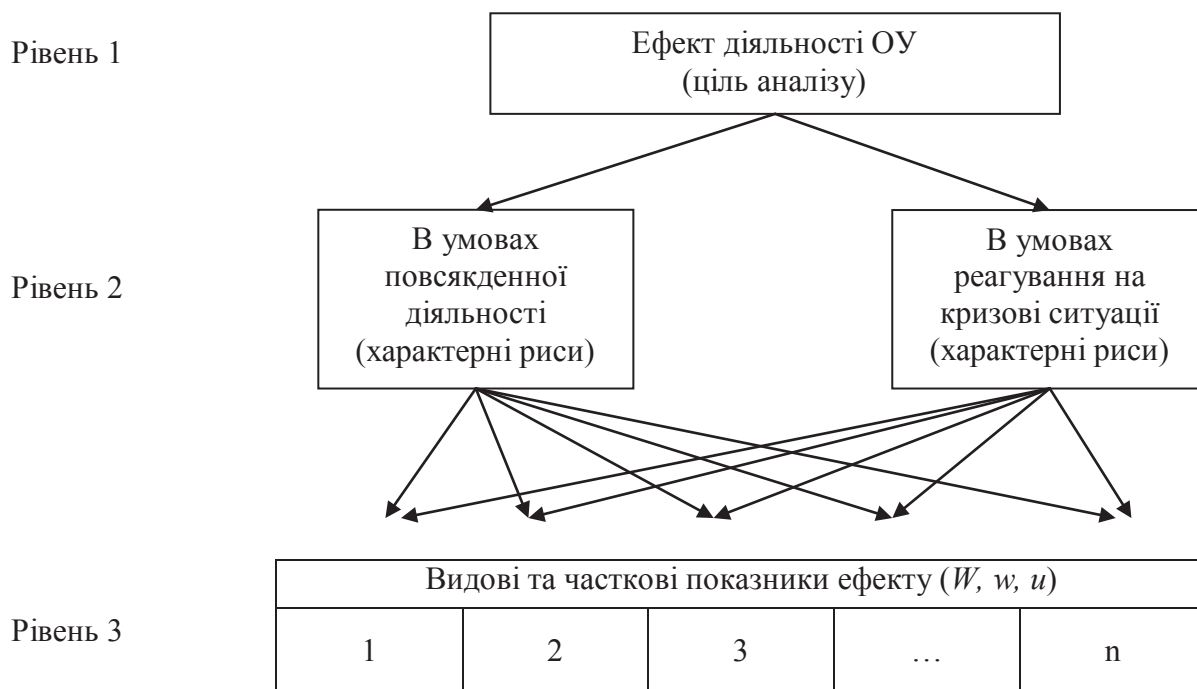


Рис. 2. Ієрархічна модель процесу рішення задачі встановлення кількісних значень коефіцієнтів вагомості.

Аналіз процесу діяльності ОУ ЛЗ дозволив виділити такі калькуляційні статті (далі – КС) витрат:

1) командировочні витрати на особового складу та персоналу ОУ ЛЗ у період проведення операції ( $B_{KB}$ );

2) транспортні витрати на переміщення особового складу та персоналу ОУ ЛЗ під час виконання ними своїх обов'язків у період проведення операції ( $B_{TB}$ );

3) витрати на забезпечення зв'язку особового складу та персоналу ОУ ЛЗ під час виконання ними своїх обов'язків у період проведення операції ( $B_{33}$ );

4) витрати на забезпечення життєдіяльності особового складу та персоналу ОУ ЛЗ ( $B_{ЖД}$ );

5) інші витрати на ОУ ЛЗ ( $B_{ини}$ ).

Ці КС входять до прямих, тобто витрат, які безпосередньо використовуються для забезпечення діяльності ОУ ЛЗ. Непрямі витрати при розрахунках показника вартості утримання ОУ ЛЗ не враховуються. Загалом, величина показника вартості

витрат на управління за період проведення операції буде визначатись за формулою:

$$B_v = B_{KB} + B_{TB} + B_{33} + B_{ЖД} + B_{ини}, \quad (20)$$

де  $B_v$ , грн. – вартість витрат на управління за період проведення операції.

**Висновки.** Таким чином, нами розроблено та обгрунтовано методичний підхід до визначення ефекту діяльності та вартості утримання органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки під час реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. Для проведення вказаного оцінювання доцільно застосувати методи воєнно-економічного аналізу. Упровадження розробленого підходу в практику дозволить забезпечити якісний контроль за діяльністю таких органів управління, що буде впливати на підвищення якості реагування на кризові ситуації і на ефективність використання ресурсів, які виділяються на утримання.

#### Список літератури:

1. Бондаренко О.Г. Методи визначення раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки і оборони при кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* № 3 (59), 2017. С. 44–48.
2. Бондаренко О.Г. Застосування методів групування та розрахунку особового складу щодо синтезу раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань сектору безпеки і оборони у кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* № 4 (60), 2017. С. 77–82.

3. Бондаренко А.Г. Методика моделирования рациональной организационной структуры органов управления логистическим обеспечением совместных действий формирований сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях. *Научный журнал «Власть и общество»*. Тбилиси. № 3 (43), 2017. С. 71–77.
4. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
5. Бондаренко О.Г., Василенко В.П. Модель оцінювання діяльності органів управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці. *Збірник наукових праць «Вчені записки» Таврійського національного університету. Серія «Державне управління»*. Том 29 (68). № 5, 2018. С. 228–236.
6. Бондаренко О.Г. Василенко В.П., Кушнерук Ю.І. Методичний підхід до економічної оцінки господарської діяльності військової частини (на прикладі продовольчої служби). *Актуальні проблеми економіки: науковий економічний журнал*. Вип. 9 (111). Київ: Національна академія управління, 2010. С. 99–105.
7. Василенко В.П., Бондаренко О.Г., Кушнерук Ю.І., Калінін С.П. Застосування методів воєнно-економічного аналізу діяльності продовольчої служби військової частини ВВ МВС України. *Честь і закон*. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2010. № 4. С. 68–73.
8. Василенко В.П., Бондаренко О.Г., Каплун С.О. Методика оцінювання ефективності утримання об'єктів продовольчої служби військової частини внутрішніх військ МВС України. *Честь і закон*. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2012. № 2. С. 72–77.
9. Бондаренко О.Г., Зозуля А.В., Василенко В.П., Кушнерук Ю.І. Обґрунтування розрахунку ефекту діяльності служб тилу військової частини ВВ МВС України методами воєнно-економічного аналізу. *Честь і закон*. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2013. № 4. С. 47–51.
10. Механізми оцінки матеріального забезпечення та управління витратами з'єднань і частин Національної гвардії України: монографія / за ред. О.Г. Бондаренко. Харків: НА НГУ, 2017. 253 с.
11. Василенко В.П. Воєнно-економічний аналіз: навчальний посібник. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2009. 141 с.
12. Механізми оцінки матеріального забезпечення та управління витратами з'єднань і частин Національної гвардії України: монографія / за ред. О.Г. Бондаренко. Харків: НА НГУ, 2017. 253 с.
13. Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. Москва: Радио и связь, 1991. 224 с.
14. Себестоимость продукции: нормативная база (по состоянию на 01.07.2011 г.). *Библиотека «Фактор»*. № 7(61). 117 с.

### ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СТОИМОСТИ СОДЕРЖАНИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЛОГИСТИЧЕСКИМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ СОВМЕСТНЫХ ДЕЙСТВИЙ СИЛ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕАГИРОВАНИИ НА КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ

*В статье разработан и обоснован методический аппарат расчета показателей эффекта деятельности и стоимости содержания сил безопасности при реагировании на кризисные ситуации на основе методов военно-экономического анализа.*

**Ключевые слова:** *силы безопасности, кризисные ситуации, логистическое обеспечение, военно-экономический анализ, органы управления, показатели эффекта деятельности, показатели стоимости содержания.*

### ACTIVITIES' EFFECT AND CONTENT COST'S INDICATORS OF LOGISTIC SUPPLY MANAGING BODIES OF SECURITY FORCES' JOINT ACTIONS IN RESPONSE TO CRISIS SITUATIONS

*The article developed and substantiated a methodological apparatus for calculating the indicators of activities' effect and cost of content of logistic supply managing bodies of security forces' joint actions in response to crisis situations based on methods of military-economic analysis.*

**Key words:** *security forces, crisis situations, logistic support, military-economic analysis, managing bodies, activities' effect indicators, content cost's indicators.*



**Гаращенко Ю.В.**

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано історію становлення й основні поняття та категорії державної політики у сфері кібербезпеки України, законодавчу та нормативно-правову базу для розуміння проблем, які наявні на цьому етапі розвитку української держави. Зважаючи на загрози та з досвіду інших країн, встановлено та доведено, що нагальною є необхідність подолання суперечності між зростанням важливості кібербезпекової проблематики та лише частковою готовністю України відповісти на новітні кібербезпекові виклики.*

**Ключові слова:** державна політика, кібербезпека, інформаційний простір, соціум, електрозв'язок, радіозв'язок, гідроакустичний засіб, інформація.

**Постановка проблеми.** За останні 5–7 років глобальний кіберпростір усе більше розглядається всіма державами світу як один із найважливіших безпекових пріоритетів, оскільки його функціонування стає визначальним чинником розвитку економіки, військового, соціального та інших секторів. Стає очевиднішою і подальша мілітаризація кіберпростору, а зусилля окремих держав, що намагаються попередити цей процес, є малоефективними та залишаються такими ще тривалий час.

Так, актуальність дослідження цієї теми зумовлена необхідністю подолання суперечності між наявним станом стрімкого зростання важливості кібербезпекової проблематики та лише частковою готовністю української держави відповісти на новітні кібербезпекові виклики.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемі кібербезпеки в Україні присвячено роботи багатьох дослідників, зокрема розгляд кібербезпеки та захист критичної інформаційної інфраструктури вивчають В.Л. Бурячок, В.М. Богуш; особливості кібертероризму та кібербезпеки – В.К. Харченко, О.Г. Корченко, Ю.П. Травніков, О.М. Климчик, Р.В. Кравченко, Є.С. Старостіна, Д.М. Поллард; кібертероризм як загрозу інформаційному суверенітету держави аналізують О.Д. Довгань, В.Г. Хлань; організаційно-правові засади побудови системи захисту критичної інфраструктури від кібернетичних атак визначають О.Д. Довгань, І.О. Чернухін.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в аналізі особливостей, проблем і перспектив реалізації дослідження державної політики у сфері кібербезпеки України.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

За умов швидкого формування і розвитку інформаційного суспільства в Україні та глобального інформаційного простору спостерігається активізація використання інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах життя, набувають загрозливих наслідків для країни проблеми інформаційної безпеки.

У результаті відсутності дієвої системи забезпечення інформаційної безпеки у національному інформаційному просторі України спостерігається велика кількість негативних явищ, які створюють реальні та приховані загрози інформаційній безпеці громадянина, суспільству та державі.

Це відбувається на тлі масованого й агресивного інформаційного наступу російської пропаганди, яка (всупереч європейським стандартам у сфері засобів масової інформації) розпалює в Україні міжнаціональну ворожнечу та сепаратистські настрої, посягає на державний суверенітет і територіальну цілісність України.

Натепер інформаційний складник стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки. Інформаційний простір, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура та інформаційні технології значно впливають на рівень і темпи соціально-економічного, науково-технічного і культурного розвитку. Саме рівень розвитку та безпека інформаційного простору, які є системоутворювальними факторами у всіх сферах національної безпеки, активно впливають на стан економічного, політичного, оборонного та інших складників національної безпеки України [8, с. 307].

Унаслідок унікального геополітичного розташування, багатства духовної та історичної спадщини

українського народу, Україна має стати інформаційно розвиненою державою, повноправним і впливовим учасником європейського життя, посісти гідне місце у глобалізованому світі, забезпечивши при цьому захист власного інформаційного простору від небажаного інформаційного впливу; захист національних, зокрема державних інформаційних ресурсів; безпечне функціонування інформаційних та телекомунікаційних систем, зокрема тих, що функціонують в інтересах управління державою; захист інформації, що циркулює в них.

Основною метою реалізації положень принципів інформаційної безпеки України є створення в Україні розвиненого національного інформаційного простору і захист її інформаційного суверенітету. Забезпечення інформаційної безпеки України ґрунтується на таких принципах:

- законності, верховенства права та пріоритету додержання прав і свобод людини і громадянина;
- адекватності та своєчасності заходів захисту національних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз в інформаційній сфері;
- невідворотності відповідальності за вчинення злочинів та правопорушень в інформаційній сфері і забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої цими злочинами;
- безперервності і комплексності заходів у сфері забезпечення інформаційної безпеки і захисту інформації;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- взаємодії органів державної влади та чіткого розмежування повноважень у вирішенні питань забезпечення інформаційної безпеки;
- партнерства держави та приватного сектора у виробленні нових, оптимальних рішень у сфері інформаційної безпеки та участі інституцій громадянського суспільства у забезпеченні інформаційної безпеки держави;
- дієвості, комплексності і постійності заходів із захисту інформації та інформаційних ресурсів в інформаційному просторі;
- пріоритетності національної інформаційної продукції;
- зниження рівня технічної анонімності з одночасним підвищенням захисту персональних даних [1, с. 432].

Саме тому необхідною є державна підтримка вітчизняного виробника інформаційної продукції, інформаційно-телекомунікаційного обладнання, національних операторів телекомунікацій, засобів захисту інформації, кібербезпеки та структур забезпечення інформаційної безпеки, зокрема

шляхом створення нормативно-правових, фінансових, фінансових та інших передумов для підвищення конкурентоспроможності на світовому та національному ринках інформаційних та телекомунікаційних послуг.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами інформаційній безпеці України є:

у зовнішньополітичній сфері:

- поширення у світовому інформаційному просторі недостовірної, викривленої та упередженої інформації, що завдає шкоди національним інтересам України та створює негативний імідж України (як ненадійного партнера для міжнародних відносин); низький рівень інтегрованості України у світовий інформаційний простір;

- прояви кібертероризму та кіберзлочинності, що загрожують сталому та безпечному функціонуванню національних інформаційно-телекомунікаційних систем, зовнішні деструктивні інформаційні впливи на суспільну свідомість через засоби масової інформації, а також мережу Інтернет, використання інформаційного простору для втручання у внутрішні справи України [4, с. 31–37].

Напрями державної політики у сфері інформаційної безпеки України. Діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційної безпеки України має бути зосереджена на конструктивному поєднанні діяльності держави, громадянського суспільства і людини за чотирма головними напрямками:

- інформаційно-психологічному – забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливого психологічного клімату в національному інформаційному просторі для утвердження загальнолюдських та національних моральних цінностей;

- технологічного розвитку, зокрема щодо розбудови та інноваційного оновлення національних інформаційних ресурсів, запровадження новітніх технологій;

- захисту інформації щодо забезпечення її конфіденційності, доступності та цілісності в національних інформаційних ресурсах від кібернетичних атак шляхом створення в інформаційно-телекомунікаційних системах комплексних систем захисту інформації з підкріплювальною відповідністю;

- прискорення розвитку інформаційних технологій, збільшення спроможностей держави щодо захисту від інформаційних атак із боку інших держав, а також проведення інформаційних операцій [5, с. 264].

Україна для забезпечення інформаційної безпеки має вживати низку заходів:

У зовнішньополітичній сфері:

- удосконалення інформаційного супроводу державної політики, діяльності українських громадських організацій та суб'єктів підприємницької діяльності;
- організаційно-технічне, ресурсне та інформаційне сприяння держави вітчизняним засобам масової інформації, які формують в інформаційному просторі позитивний імідж України;
- посилення просвітницької та інформаційно-просвітницької роботи щодо переваг для України від вступу в ЄС, удосконалення практичної взаємодії з НАТО, іншими міжнародними організаціями та державами-партнерами в галузі безпеки, а також щодо ефективних шляхів зміцнення національної безпеки України, зокрема з урахуванням перспективи повноправного членства в НАТО;
- інтеграція в міжнародні інформаційно-комунікаційні системи економічної доцільності та організації на засадах рівноправності, кіберзахисту та збереження інформаційного суверенітету;
- гарантування своєчасного виявлення зовнішніх загроз національному інформаційному суверенітету та нейтралізації, зокрема з використанням технологій кібербезпеки;
- допомога створенню та додержанню міжнародних правил поведінки держав в інформаційному просторі;
- підвищення рівня міжнародного співробітництва у сфері забезпечення інформаційної безпеки на загальнодержавному та відомчому рівнях;
- популяризація у світовому інформаційному просторі інформації, що створює позитивний імідж України як надійного партнера для міжнародних відносин та пропагування позитивних надбань України;
- підтримка вже наявних навчань із протидії інформаційним загрозам стосовно приватної та державної інформаційної інфраструктури та ініціювання нових видів таких навчань;
- реалізація засобів захисту від зовнішніх інформаційних впливів, зокрема шляхом підвищення якості національного культурного та інформаційного продукту;
- уживання комплексних та дієвих заходів для поширення за кордоном об'єктивної інформації про Україну, а також для протидії загрозам інформаційній безпеці, зокрема шляхом оперативного та обґрунтованого спростування у світовому інформаційному просторі дезінформації щодо України та руйнування нав'язаних світовій спільноті негативних стереотипів щодо України [6, с. 25–29].

Таким чином, інформаційна безпека є невід'ємним складником кожної зі сфер національної безпеки. Інформаційна безпека є важливою самостійною сферою забезпечення національної безпеки, яка характеризує стан захищеності національних інтересів в інформаційній сфері від зовнішніх та внутрішніх загроз, є сукупністю інформаційно-психологічної (психофізичної) та інформаційно-технологічної безпеки держави.

Саме через це розвиток України (як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави) можливий тільки за умов забезпечення належного рівня її інформаційної безпеки, надання всеосяжної державної підтримки національним виробникам інформаційного продукту та телекомунікаційного обладнання, створення нормативно-правових, фінансових та інших передумов, необхідних для успішної конкуренції на світовому та національному ринках інформаційних та телекомунікаційних послуг.

Щодо зовнішньої політики, то це інтеграція до інформаційного простору ЄС, а також інтеграції до структур НАТО, яка дає фізичний, матеріальний і психологічний аспект перспективним противникам України не шкодити нашому кіберпростору та інформаційному полю [7, с. 439].

Сьогодні триває процес розбудови національної системи кібербезпеки і кіберзахисту, формування її організаційно-технічної моделі, здатної забезпечити оперативне й адекватне реагування на потенційні та реальні кіберзагрози. Проте в Україні лише розпочинає формуватися розуміння масштабів та наслідків сучасних кіберзагроз, необхідності забезпечення максимально захищеного кіберпростору.

Опанування розбудови систем кібернетичної безпеки в провідних державах світу свідчить про те, що основними тенденціями у цій сфері є проведення відповідної системи реорганізації сектора безпеки та створення спеціалізованих органів із захисту національних інтересів у кіберпросторі.

Розглядаючи напрями розвитку національної системи кібербезпеки як складники системи національної безпеки України, як пріоритети, що постійно розвиваються у розробленій стратегії та місії, необхідно враховувати тенденції конкретного сегмента кіберпростору України, спираючись на ефективне використання наявних ресурсів.

Необхідно виокремлювати наявні кіберзагрози для інформаційної інфраструктури та визначати ефективні заходи протидії, створювати та вдосконалювати ефективні системи захисту критичної інфраструктури від зовнішніх і внутрішніх загроз

кібернетичного характеру, що також має на меті підвищення якості підготовки фахівців новітньої генерації галузі інформаційної та кібернетичної безпеки в процесі формування нових стандартів та партнерства. Визначаючи особливу роль вищої освіти як визначальної сили для формування фахівців із кібербезпеки та зважаючи на те, що потреба у фахівцях із кібербезпеки є актуальною (а з подальшим розвитком високотехнологічного суспільства буде ще більше зростати), розвиток якісної університетської освіти й науки потребує узгодженого вирішення конкретних практичних завдань для захисту кіберпростору [2, с. 119–148].

За умов протистояння зовнішній агресії, становлення України, прагнення щодо вступу до європейських та євроатлантичних структур, кількість та якість загроз і небезпек, спрямованих проти України, суттєво збільшуються. Тому проблематика національної безпеки стає особливо актуальною та загострює питання про «розвиток системи підготовки кадрів для потреб органів сектора безпеки й оборони України та розвиток науково-виробничого потенціалу такої системи».

Таким чином, вважаємо за доцільне таке:

1) виокремити головні вимоги до ліцензування освітніх послуг у сфері інформаційних технологій;

2) нормалізувати сталі інтеграційні зв'язки з провідними світовими ІТ-корпораціями та університетськими центрами. Для цього необхідним є:

- створення на базі консорціумів ВНЗ робочих груп із міжнародної взаємодії з провідними ІТ-корпораціями та університетськими центрами;
- розробка програм підготовки ІТ-спеціалістів міжнародного рівня;

3) удосконалити програми міжнародної співпраці в частині академічного обміну викладачами, освітніми програмами і практичними технологіями з ІТ-тематики;

4) покращити стратегії розвитку підготовки фахівців із кібербезпеки, яка дозволить університетам розвивати власне освітнє середовище для забезпечення якості підготовки майбутніх фахівців та науково-педагогічних працівників у галузі інформаційних технологій, що базується на максимальному паритетному врахуванні вимог та потреб інфраструктури регіонального сектора [9, с. 119–127];

5) стале вдосконалення та забезпечення якості освіти, що має за мету зміцнення позиції навчального закладу в галузі інформаційних технологій та кібернетичної безпеки, вдосконалення викладання та здійснення наукових досліджень у цій сфері, що дає можливість стати найважливішим засобом гарантування надійності університету

стосовно споживача його послуг, зокрема бакалавра, магістра, здобувача ступеня доктора філософії та доктора наук [1, с. 432].

Наявні проблеми розвитку української системи університетської освіти і науки потребують невідкладного вирішення шляхом упровадження таких стратегій:

- системний підхід, що спирається на довгострокове співробітництво між університетами та правоохоронними органами, органами державної влади та провідними установами, що реалізується за допомогою участі здобувачів вищої освіти і викладачів у процесі обміну досвідом та знаннями, створення різних форм довгострокового партнерства в інституційній сфері освіти, упровадження інституційного та програмного типів мобільності на основі різних навчальних інструментів;

- розширення можливостей, які заохочують отримання підвищення кваліфікації викладачів певної галузі у вітчизняних ЗВО та провідних навчальних закладів Європи, які є партнерами та які реалізують спільні освітні програми, що надасть можливість здобувачам вищої освіти отримати подвійні дипломи;

- забезпечення якості освітніх послуг, що створює постійне вдосконалення різних сфер діяльності ЗВО, зокрема підвищує конкурентоспроможність випускників на внутрішньому та зовнішньому ринках праці та задоволення роботодавців результатами підготовки фахівців;

- розширює спектр освітніх послуг, що надаються, та підтримує високу якість, зміцнюючи позиції навчального закладу на ринку освітніх послуг;

- поліпшує організацію роботи та компетентність професорсько-викладацького складу і допоміжного персоналу, результативність, ефективність роботи закладу вищої освіти в цілому [3, с. 22–30].

Зважаючи на вищезазначені проблеми, можна запропонувати конкретні шляхи подальшого розвитку освіти і науки в сучасному університеті в контексті міжнародного співробітництва, а саме:

- упровадження та створення регіональної системи забезпечення кіберзахисту;

- розробка стратегічного плану кадрового забезпечення підприємств, організацій та установ області фахівцями з кібернетичної безпеки, виходячи з реального запиту ринку праці та перспектив розвитку міста й регіону;

- створення умов для сприяння розвитку університетської спільноти, зокрема викладачів, здобувачів вищої освіти, співробітників, що поєднує нові методи і принципи створення новітніх систем кіберзахисту [9, с. 119–127];



- заходи щодо комерціалізації наукової діяльності провідних учених університету в співпраці з підприємствами та організаціями в галузі інформаційної та кібернетичної безпеки;

- системне підвищення якості освіти на основі розробки та впровадження сучасного інформаційно-комунікативного та науково-методичного супроводу навчально-виховного процесу, активізацію практико-орієнтованих досліджень із залученням провідних фахівців міста й області з кібернетичної та інформаційної безпеки;

- розвиток зв'язків із правоохоронними органами, органами місцевої влади, провідними установами, вітчизняними та закордонними університетами, вивчення позитивного досвіду щодо захисту кібернетичного простору з метою його подальшого впровадження у практику професійної підготовки вищих навчальних закладів;

- продовжити роботу з оновлення змісту й підвищення якості освітніх професійних програм із галузі інформаційних технологій, відкриття нових спеціалізацій з орієнтацією на найбільш значущі напрями для регіону і країни з урахування запитів ринку праці і можливостей освітніх установ;

- здійснювати підготовку професійних кадрів із кібербезпеки із застосуванням сучасних інформаційних технологій у навчанні як важливих складників розвитку світового освітнього процесу та урізноманітнення системи моніторингу навчального процесу [10, с. 43].

**Висновки.** Боротьба з кібертероризмом у тій чи іншій країні належить до функціональних обов'язків підрозділів інформаційно-військових сил, яка має на меті проведення наступальних та оборонних операцій в мережі Інтернет. Проблема полягає у тому, що сучасний стан законодавства в більшості країн не відповідає низці вимог, що виникли у зв'язку з поширенням високих технологій. Часто з'ясовується, що для здійснення певних заходів подекуди немає правової основи. Натепер, за прямої участі представників кіберкомандування, завершується впровадження низки законопроектів, які у майбутньому дозволять стати таким військовим організаціям повноцінним учасником широкомасштабного об'єднаного міжнародного кіберзахисту.

Інформаційні технології швидко ввійшли у повсякденне життя суспільства, тому саме створення нового законодавства актуальне для вдосконалення регулювання і цієї сфери. Натепер одним з основних напрямів такої діяльності є боротьба з інтернет-піратством.

Тому для кібербезпеки наша країна (з метою забезпечення інформаційного захисту та супроводу) має вживати таких заходів, як:

- удосконалення діяльності українських громадських організацій та суб'єктів підприємницької діяльності за кордоном як інформаційного супроводу державної політики;

- інформаційне, організаційно-технічне та ресурсне сприяння держави вітчизняним засобам масової інформації, що формують у світовому інформаційному просторі позитивний імідж України;

- посилення просвітницької та інформаційно-просвітницької роботи щодо вступу України в ЄС, поглиблення практичної взаємодії з НАТО, іншими міжнародними організаціями та державами-партнерами в галузі безпеки, а також щодо ефективних шляхів зміцнення національної безпеки України, зокрема з урахуванням перспективи повноправного членства в НАТО;

- інтеграція в міжнародні інформаційно-комунікаційні системи та організації на засадах рівноправності, економічної доцільності, збереження інформаційного суверенітету та кіберзахисту;

- гарантування своєчасного виявлення зовнішніх загроз національному інформаційному суверенітету та нейтралізації, зокрема з використанням технологій кібербезпеки;

- сприяння створенню та додержанню міжнародних правил поведінки держав в інформаційному просторі;

- підвищення рівня міжнародного співробітництва у сфері забезпечення інформаційної безпеки на загальнодержавному та відомчому рівнях;

- розширення у світовому інформаційному просторі інформації, яка буде створювати позитивний такий імідж України, як надійного партнера для міжнародних відносин та пропагування позитивних надбань України.

#### Список літератури:

1. Богуш В.М. Інформаційна безпека держави. Київ: МК-Прес, 2005. С. 432.
2. Бурячок В.Л., Богуш В.М. Кібербезпека та захист критичної інформаційної інфраструктури. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*. 2014. № 2. С. 119–148.
3. Бачило Й.Л. Методология решения правовых проблем в области информационной безопасности. *Информатика и вычислительная техника*. 1992. № 2. С. 22–30.

4. Брижко В. До питання застосування у правотворчості понять «інформація» та «дані». *Правова інформатика*. 2005. № 4. С. 31–37.
5. Брыжко В.М., Цимбалюк В.С., Орехов А.А., Гальченко О.Н. Э-будущее и информационное право; под ред. Р.А. Калюжного, М.Я. Швеца. 2002. 264 с.
6. Бортко Г.Н. Национальные стратегии информационного общества: преимущества и условия реализации в Украине. *Информационное общество*. 2004. № 2. С. 25–29.
7. Богуш В., Юдін О. Основи інформаційної безпеки держави: Вступ до спеціальності. Харків: Консум. 2004. С. 439.
8. Башмаков А.И., Башмаков И.А. Интеллектуальные информационные технологии. МГТУ имени Н. Э. Баумана, 2005. С. 307.
9. Дубов. Д. В. Стратегічні аспекти кібербезпеки України. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 4. С. 119–127.
10. Власенко Н.А., Зорько С.В., Сиротич М.Р. Україна на шляху до інформаційного суспільства: проблеми та здобутки. *Інформаційно-аналітичний огляд Національного інституту стратегічних досліджень*. 1995. № 5. С. 43.

### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

*В статті проаналізована історія становлення і основні поняття і категорії державної політики в сфері кібербезпеки України, законодавча і нормативно-правова база для розуміння проблем, існуючих на даному етапі розвитку українського державства. Ураховуючи загрози і з огляду на досвід інших країн, встановлено і доведено, що нагальною є потреба подолати суперечність між зростаючою важливістю проблематики кібербезпеки і лише частковою готовністю України відповісти на нові виклики кібербезпеки.*

**Ключевые слова:** державна політика, кібербезпека, інформаційне простір, суспільство, електросвязь, радіосвязь, гідроакустичне засіб, інформація.

### STATE POLICY ON CYBERSECURITY IN UKRAINE

*The article analyzes the history of the formation and the basic concepts and categories of state policy in the field of cybersecurity of Ukraine, the legislative and regulatory framework for understanding the problems existing at this stage of development of the Ukrainian state. Taking into account the threats and from the experience of other countries, it has been established and proved that the need to overcome the contradiction between the growing importance of cyber security and only partial readiness of Ukraine to respond to new cyber security challenges is urgent.*

**Key words:** public policy, cyber security, information space, society, telecommunications, radio communications, hydroacoustic equipment, information.

**Євсєєв В.О.**

Національна академія Національної гвардії України

**Тробюк Д.В.**

Національна академія Національної гвардії України

## ОХОРОНА ЯДЕРНИХ УСТАНОВОК І МАТЕРІАЛІВ НЕВІЙСЬКОВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ. ДОСВІД ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

*У статті обґрунтовано актуальність теми дослідження. Представлено загальну структуру поліцейських сил Великобританії. Наведено призначення, функції, структура та ін. поліції Великобританії з охорони цивільних ядерних установок і матеріалів. Визначено відмінності Національної гвардії України від поліції Великобританії з охорони цивільних ядерних установок і матеріалів у сфері забезпечення безпеки об'єктів охорони. Запропоновано рекомендації щодо використання результатів дослідження.*

**Ключові слова:** ядерна установка, ядерний матеріал, охорона, поліція з охорони цивільних ядерних установок і матеріалів, Національна гвардія України.

**Постановка проблеми.** В умовах збройного конфлікту, який досі триває на Сході України, відбувається актуалізація загроз, пов'язаних з атомними електростанціями (далі – АЕС). Так, у травні 2014 року було скоєно спробу нападу на АЕС, розташовану в місті Енергодар. Уряд нашої держави направив у Міжнародне агентство з атомної енергії лист, у якому попередив про небезпеку атомній інфраструктурі. Таким чином, від АЕС України в умовах ситуації, яка склалася в окремих районах Донецької та Луганської областей, виходить перманентна загроза [1, с. 21].

До того ж стратегічною метою для України є членство в Європейському Союзі. Особливості сучасного етапу європейської інтеграції України полягають у створенні необхідних передумов для набуття такого членства. Однією з таких передумов є розширення різностороннього практичного співробітництва, зокрема у сфері колективної безпеки. Ядерна безпека є одним з основних складників колективної безпеки, оскільки ядерні ризики мають транскордонний характер [1, с. 22].

Одним із напрямів діяльності органів державного управління у сфері забезпечення ядерної безпеки держави є виконання заходів із фізичного захисту ядерних установок (далі – ЯУ) і матеріалів, який є одним з елементів забезпечення національної безпеки України [2].

Національна гвардія України (далі – НГУ) (як один із суб'єктів державної системи фізичного захисту) в межах своїх повноважень бере участь

у реалізації державної політики щодо фізичного захисту об'єктів системи, у розробленні та виконанні державних програм щодо забезпечення фізичного захисту даних об'єктів, у проведенні державної перевірки систем фізичного захисту об'єктів охорони, вивчає міжнародний досвід із фізичного захисту і здійснює заходи з впровадження кращої практики під час виконання завдань з охорони об'єктів системи та ін. [2; 3; 4].

Наразі НГУ перебуває у стані активного реформування. Безумовно, для досягнення цілей реформ, що впроваджуються, необхідно вивчати досвід провідних країн світу, зокрема у сфері забезпечення охорони ядерних установок та матеріалів (далі – ЯМ).

Отже, з урахуванням актуалізації загроз АЕС України, поглиблення інтеграційних процесів у сфері забезпечення безпеки та реформування НГУ тема статті набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей діяльності правоохоронних органів Великобританії присвячено певну кількість публікацій вітчизняних та зарубіжних фахівців. Серед зазначених публікацій найбільший інтерес становлять роботи [5; 6].

Так, у статті [5] автор наводить загальний склад органів поліції Великобританії, призначення, структуру тощо. Але, на жаль, у цій роботі стосовно поліції з охорони цивільних ядерних установок і матеріалів (Civil Nuclear Constabulary (далі – CNC)) наведено лише її основні функції.

У публікації [6] висвітлено призначення й основні функції CNC. Проте дані щодо структури зазначеного поліцейського органу носять частковий характер.

Крім того, останнім часом із причин актуалізації загроз ядерній безпеці держави і, як наслідок, реформування CNC, зазнала змін структура цього органу поліції, його кількість тощо.

Отже, наведене вище визначає необхідність у проведенні додаткових досліджень із метою розширення й актуалізації наявних знань у галузі, що вивчається.

**Мета статті** – дослідження досвіду та особливостей діяльності правоохоронних органів Великобританії у сфері охорони ЯУ і ЯМ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** По-перше, слід наголосити на тому, що поліція у Великобританії не є окремим відомством. Так склалося історично. Функції поліції виконує низка органів державної влади [6, с. 141].

Загалом, поліцейські сили можна розподілити на чотири незалежних один від одного поліцейських органи [5, с. 80; 6, с. 142]:

- органи територіальної поліції Міністерства внутрішніх справ (British police territorial forces);

- спеціальні поліцейські органи, до яких належить Британська транспортна поліція (British Transport Police), поліція Міністерства оборони (The Ministry of Defense Police), Королівська військова поліція (Royal Military Police), Національне агентство з протидії злочинності (The National Crime Agency) та CNC;

- органи, що безпосередньо не виконують функції поліції, однак захищають закон, наприклад, Асоціація старших офіцерів поліції Англії, Уельсу і Північної Ірландії (Association of Chief Police Officers);

- підрозділи змішаної поліції, які засновані на старому законодавстві або звичайному праві, наприклад, поліція парку, поліція ринку та ін.

Серед вищеперелічених органів поліції саме CNC є основним суб'єктом забезпечення безпеки цивільних ЯУ і ЯМ.

CNC – це спеціальний озброєний поліцейський орган у складі Міністерства ділової, енергетичної та промислової стратегії, створений для забезпечення безпеки ЯУ і ЯМ невійськового призначення [7; 8; 9].

Основними функціями CNC є [7; 8]:

- охорона стаціонарно розташованих на території Великобританії ЯУ;

- охорона ЯМ, зокрема під час перевезення територією країни і за її межами.

Крім того, особовий склад CNC може бути залучений установленим порядком до надання допомоги органам територіальної поліції Міністерства внутрішніх справ в охороні громадського порядку і забезпеченні громадської безпеки під час проведення масових заходів [7]. Так, наприклад, офіцери CNC залучались до виконання зазначених завдань під час проведення літніх Олімпійських ігор 2012 року в Лондоні, Уельського саміту НАТО у 2014 році та ін. Також офіцери CNC можуть злучатись до виконання окремих завдань у рамках проведення контртерористичних заходів на території Великобританії [10; 11].

Юрисдикція CNC розповсюджується на [7]:

- територію в межах об'єктів, що охороняються;

- територію навколо об'єктів охорони на відстані до 5 км від меж;

- місця стоянки транспортних засобів, на яких перевозяться ЯМ, під час завантаження, розвантаження або зупинки, місцевість навколо маршрутів руху зазначених транспортних засобів під час перевезення визначених матеріалів;

- місця (місцевість) під час переслідування або затримання осіб, які викрали чи намагалися викрасти ЯМ, що охороняються.

Загальна чисельність офіцерів CNC на даний час дорівнює близько 1050 осіб [11, р. 7]. Бюджет CNC складає більше 100 мільйонів фунтів [11, р. 19].

Під час виконання завдань офіцери CNC використовують стрілецьке озброєння, спеціальні засоби, засоби індивідуального бронезахисту і легкову автомобільну техніку, зокрема легкоброньовану та підвищеної прохідності [10].

Загальне керівництво CNC здійснює Управління поліції з охорони цивільних ядерних установок і матеріалів (Civil Nuclear Police Authority, далі – CNPA), штаб-квартира (Headquarters, далі – HQ) якого розташована в населеному пункті Ріслі [8, 9].

Головним органом управління CNC є HQ з місцем дислокації в населеному пункті Калхем. До складу HQ входять низка відділів, частина з яких укомплектована цивільними особами, наприклад: адміністратори, бухгалтери, спеціалісти в області інформаційної індустрії тощо [9].

Слід відзначити, що в структуру CNC HQ входить спеціальний підрозділ (Special Branch, далі-SB) – відділ розвідки, який здійснює розвідувальну діяльність в інтересах CNC і органів із метою добування інформації щодо дійсних загроз цивільним ЯУ і ЯМ [9].

При CNC HQ функціонує спеціалізований навчальний центр (далі – TC). Центр здійснює як початкову підготовку офіцерів, так і проведення



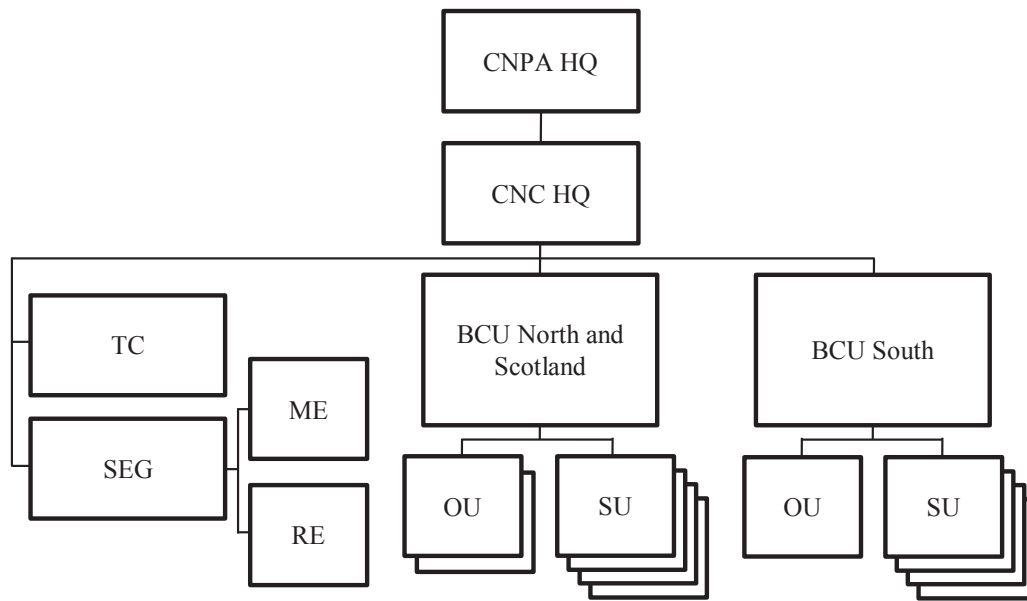


Рис. 1. Загальна структура CNC

різноманітних курсів із метою перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу підрозділів CNC. Також у CNC TC проводиться підготовка службових собак [9].

CNC розподілена за адміністративним принципом на два територіальних управління (Basic Command Unit, далі – BCU) [10]:

- територіальне управління «Північ та Шотландія» (BCU North and Scotland), яке відповідає за охорону ЯУ, що розташовані в Шотландії (центр ядерно-енергетичних розробок у Дунреї, АЕС Хантерстон і Торнес) та на півночі Англії (ядерний комплекс Селлафілд, АЕС Хартлпул і Хейшем);

- територіальне управління «Південь» (BCU South), яке відповідає за охорону CNC HQ і ЯУ, що розташовані на півдні Англії (центр досліджень та розвитку атомної енергії в Харвелі, АЕС Дандженес, Хінклі-Поїнт і Сайзвел).

У своєму складі CNC має одинадцять підрозділів, які розподіляються на дві групи: оперативні підрозділи (Operational Units, далі – OU) та підрозділи підтримки (Support Units, далі – SU). До OU належать три підрозділи, що здійснюють охорону центра ядерно-енергетичних розробок у Дунреї, центра досліджень та розвитку атомної енергії у Харвелі і ядерного комплексу Селлафілд. На цих об'єктах служба несеться у звичайному режимі [10].

До SU належать вісім підрозділів, які забезпечують посилену збройну охорону CNC HQ та АЕС, що наведені вище [10].

Основним способом охорони ЯУ є патрулювання території зазначених об'єктів і прилеглої до них території.

Отже, до складу BCU North and Scotland входить два оперативних підрозділи та чотири підрозділи підтримки, а під керівництвом BCU South знаходиться один оперативний підрозділ та чотири підрозділи підтримки.

У CNC створена група стратегічного супроводження (Strategic Escort Group, далі-SEG), до складу якої входить група морського супроводження (Marine Escorts, далі – ME) і група дорожнього супроводження (Road Escorts, далі-RE) [9].

ME забезпечує збройну охорону ЯМ під час перевезення морським транспортом за межами Великобританії. RE охороняє ЯМ під час перевезення автомобільним і залізничним транспортом територією країни. До виконання зазначених завдань залучаються офіцери, які пройшли спеціальний курс підготовки [9].

Натепер у рядах SEG проходять службу близько 65 офіцерів [11, р. 11]. Протягом року SEG забезпечила охорону ЯМ під час перевезення по маршрутах, загальною протяжністю 26 000 миль [11, р. 27].

На рисунку 1 представлено загальну структуру CNC.

На рисунку 2 наведено схему розташування на місцевості CNPA HQ, органу управління та основних підрозділів CNC.

Виходячи з вищевикладеного матеріалу, результатів аналізу наукової та спеціальної літератури, зокрема Законів [2; 3], Постанови [4] та ін., можна стверджувати, що основними відмінностями в структурі, призначенні, основних функціях та ін. між НГУ і CNC є:

- ієрархія органів управління;

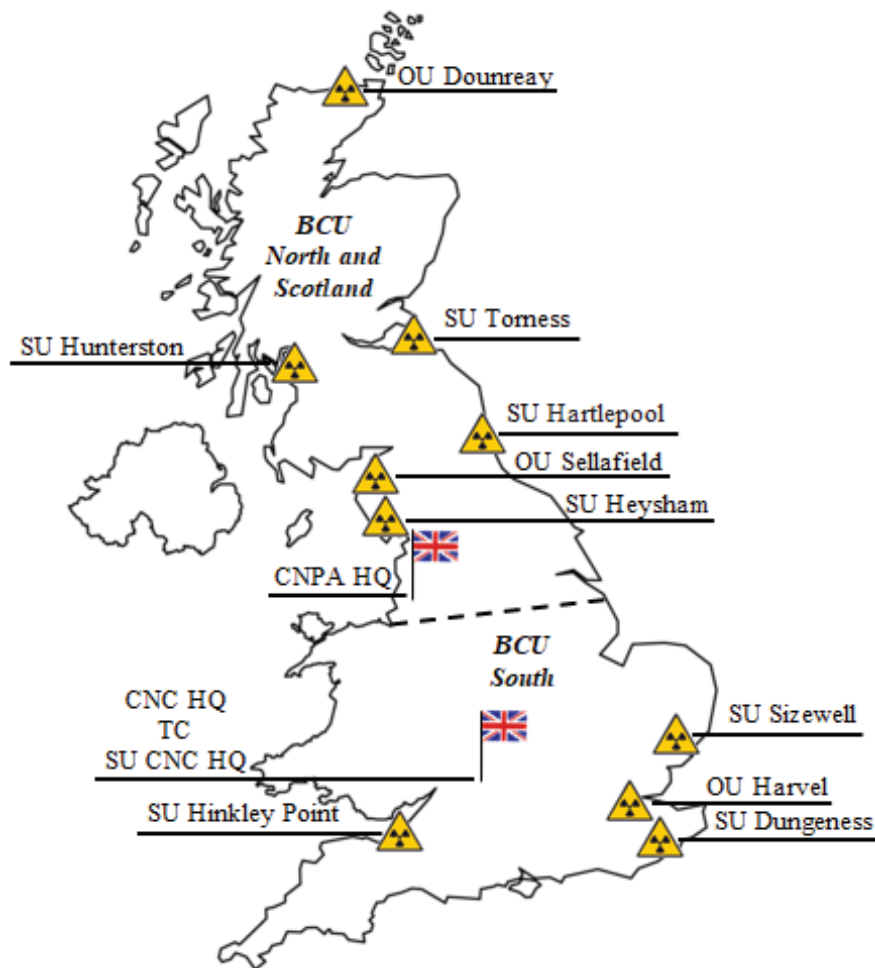


Рис. 2. Схема розташування на місцевості CNPA HQ, органу управління та основних підрозділів CNC

– більша кількість основних функцій НГУ щодо забезпечення безпеки ЯУ і ЯМ;

– відсутність у структурі НГУ окремого спеціалізованого навчального центру, який здійснює як первинну підготовку фахівців з охорони ЯУ і ЯМ, так і підвищення кваліфікації.

**Висновки.** У статті наведено особливості призначення, основних функцій, структури CNC та ін., представлено основні відмінності НГУ від

CNC у визначених питаннях. Отримані результати дослідження можуть використовуватись органами управління з метою проведення аналізу на предмет можливості впровадження зазначених особливостей у діяльність підрозділів НГУ з охорони ЯУ та ЯМ, підготовку фахівців із фізичного захисту тощо. Напрямом подальшої роботи є дослідження досвіду та особливостей діяльності суб'єктів охорони ЯУ і ЯМ в інших провідних державах світу.

#### Список літератури:

1. Павлов Д.М. Забезпечення фізичної безпеки ядерних об'єктів в Україні в умовах зростання військово-терористичної загрози: організаційно-правовий аспект. *Юридична наука*. 2015. № 3. С. 21–27.
2. Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання: Закон від 19 жовтня 2000 року № 2064-III // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2064-14/page>. (дата звернення: 30.09.2018).
3. Про Національну гвардію України: Закон від 13 березня 2014 року № 876-VII // База даних «Законодавство України»/ВР України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/876-18>. (дата звернення: 30.09.2018).
4. Про затвердження Порядку функціонування державної системи фізичного захисту: Постанова від 21 грудня 2011 р. N 1337// База даних «Законодавство України»/Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1337-2011-%D0%BF>. (дата звернення: 30.09.2018).
5. Клейменов И.М. Полицейские органы Великобритании. *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2011. № 3 (28). С. 80–84.

6. Важенина И.В. Специальные полицейские силы Великобритании: история и современность. *Труды Академии управления МВД России*. 2017. № 3 (43). С. 141–146.
7. Energy Act 2004. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/20/contents> (дата звернення: 30.09.2018).
8. Civil Nuclear Police Authority. URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/civil-nuclear-police-authority> (дата звернення: 30.09.2018).
9. Civil Nuclear Constabulary. URL: <https://www.cnc.jobs/about/index.html> (дата звернення: 30.09.2018).
10. Civil Nuclear Constabulary. URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Civil\\_Nuclear\\_Constabulary](https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_Nuclear_Constabulary) (дата звернення: 30.09.2018).
11. Annual Report & Accounts 2017/18 / Civil Nuclear Police Authority. London: APS Group, 2018. 87 p. ISBN 978-1-5286-0245-7.

### **ОХРАНА ЯДЕРНЫХ УСТАНОВОК И ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ НЕ ВОЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ. ОПЫТ ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

*В статье обоснована актуальность темы исследования. Представлена общая структура полицейских сил Великобритании. Приведено назначение, функции, структура и др. полиции Великобритании по охране гражданских ядерных установок и материалов. Определены различия Национальной гвардии Украины от полиции Великобритании по охране гражданских ядерных установок и материалов в сфере обеспечения безопасности объектов охраны. Предложены рекомендации по использованию результатов исследования.*

**Ключевые слова:** ядерная установка, ядерный материал, охрана, полиция по охране гражданских ядерных установок і материалов, Национальная гвардия Украины

### **PROTECTION OF CIVIL NUCLEAR FACILITIES AND MATERIAL. THE EXPERIENCE OF GREAT BRITAIN**

*The actuality of the topic is justified in this article. The general structure of the British police forces is presented. The assignment, role and structure of the Civil Nuclear Constabulary of Great Britain are given. The differences in the area of providing security facilities between the National Guard of Ukraine and the Civil Nuclear Constabulary of Great Britain are determined. Recommendations of using research results are offered.*

**Key words:** the nuclear facility, the nuclear material, protection, Civil Nuclear Constabulary, the National Guard of Ukraine.

Луньов О.Ю.

Національна академія Національної гвардії України

## МОДЕЛЬ РУХУ ГРУПИ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ ПІД ЧАС ВИКОНАННЯ ЗАВДАНЬ ІЗ ПРИПИНЕННЯ МАСОВИХ ЗАВОРУШЕНЬ СИЛАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

*У статті запропоновано модель руху групи розвідувальних безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами Національної гвардії України, на відміну від дійсних моделей групового руху, використовується аналітична модель попередження зіткнень під час польоту в автоматичному режимі за рахунок корегування швидкості польоту. Розроблено алгоритм попередження зіткнень безпілотних літальних апаратів, які рухаються в одній площині. Наведено приклад організації неперервного моніторингу за зоною проведення спеціальної операції під час ліквідації масових заворушень.*

**Ключові слова:** рух групи безпілотних літальних апаратів, завдання з припинення масових заворушень, Національна гвардія України.

**Постановка проблеми.** Згідно із Законом України «Про Національну гвардію України» сили Національної гвардії України (далі – НГУ) беруть участь:

– у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян;

– у припиненні масових заворушень;

– у підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення.

Національна гвардія України є основним суб'єктом із припинення масових заворушень. Під час здійснення заходів щодо припинення масових заворушень Національна гвардія України координує діяльність сил та засобів правоохоронних органів, залучених до припинення зазначених протиправних дій [1].

Найбільш складним завданням у забезпеченні громадської безпеки є ліквідація масових заворушень у населених пунктах [2]. Як свідчить світова практика, в умовах нестабільності у державі ймовірність виникнення явища, що визначається як заворушення, досить висока. Домінуючими чинниками цього є внутрішні суперечності (соці-

альні, політичні, етнічні, етнорелігійні тощо), але при цьому, як правило, спостерігають і певне негативне втручання деяких закордонних організацій. Відповідно до ст. 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації. Незважаючи на те, що масові заходи розглядаються як безпечні та дозволені законодавством, вони містять потенційну небезпеку для суспільства. Під час проведення збирається велика кількість людей на одному місці, в результаті чого можуть виникнути групові порушення громадського порядку. Останні можуть перетворитися у масові заворушення, що супроводжуються погромами, підпалами та насильством над громадянами [3] (рисунок 1).

Масові заворушення є не стихійним суспільним явищем, а складним і досить дієвим інструментом досягнення конкретних цілей окремих осіб, груп осіб або партій (блоків). Завдання з ліквідації масових заворушень є одним з основних завдань сил охорони правопорядку, до яких належить і Національна гвардія України.

Ефективність виконання завдань припинення масових заворушень силами НГУ залежить від оперативності, об'єктивності та повноти розвідувальної інформації. Застосування безпілотних літальних апаратів дозволяє підвищити якість розвідки. Практика показує, що відсутність або несвоєчасність розвідувальної інформації, особливо за умов різких змін обстановки,



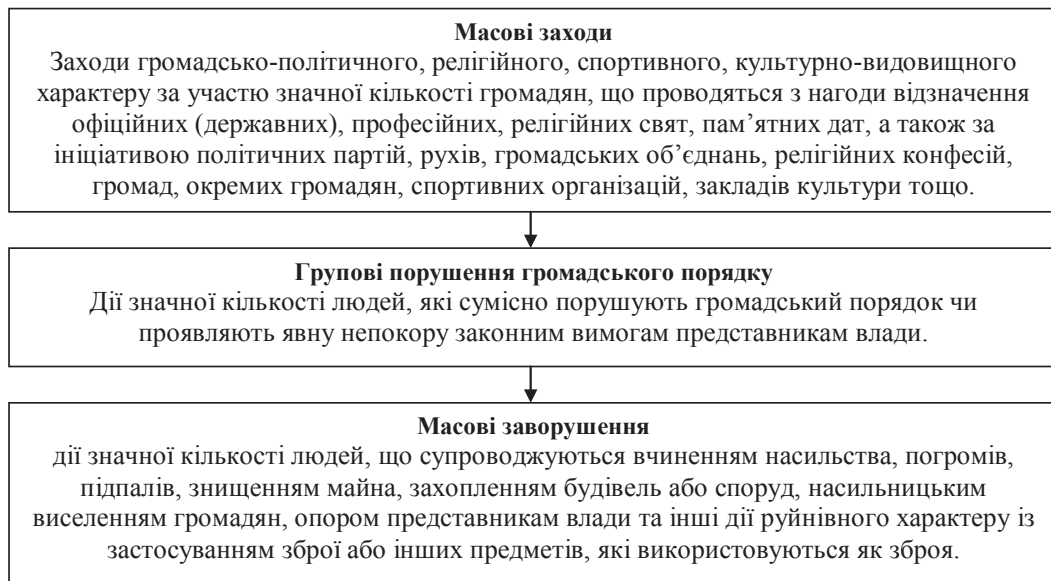


Рис. 1. Форми прояву масової активності громадян

може призвести до зриву поставленого завдання. Найявні методи розвідки із застосування безпілотних літальних апаратів мають низку недоліків, подолання їх можливо за рахунок розроблення раціональних тактичних прийомів.

Застосування групи безпілотних літальних апаратів суттєвим чином підвищить ефективність проведення розвідувальних дій підрозділами Національної гвардії України порівняно із застосуванням поодиноких безпілотних літальних апаратів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання участі сил Національної гвардії України у припиненні масових заворушень досить докладно висвітлено у роботах [1–3]. У роботі [4] розглянуто питання оперативного застосування та тактики дій Національної гвардії України за масових заворушень, методики оцінювання службово-бойових можливостей частини внутрішніх військ щодо виконання завдань у спеціальній операції (далі – СО) з припинення заворушення наведена у [5], дії сил НГУ під час заходів із припинення масових заворушень ґрунтуються на нормативно-правових актах та наказах МВС [1, 6].

Тематика застосування безпілотних літальних апаратів (далі – БПЛА) в різних сферах діяльності людини набула великої актуальності. Питанню дослідження проблем застосування БПЛА присвячено роботи [7; 8]. У [9] проведено аналіз польоту малих безпілотних літальних апаратів для виконання аерофотозйомки. Водночас застосуванню БПЛА в спеціальній операції з припинення масових заворушень приділено недостатньо уваги. У джерелах відсутні дані про раціональні

тактичні прийоми застосування розвідувальних безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань припинення масових заворушень силами НГУ. Проведений аналіз показав, що розглянуто окремі питання застосування БПЛА під час проведення Операції Об'єднаних Сил.

**Постановка завдання.** Розробка моделі групового руху розвідувальних безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами Національної гвардії України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Для підвищення ефективності розвідки необхідно використовувати групу розвідувальних БПЛА під час виконання завдань із припинення масових заворушень силами НГУ.

Група БПЛА рухається в автономному режимі, що також дає низку переваг.

Перевагами застосування групи БПЛА є:

- 1) імовірність успішного виконання завдання розвідки збільшується порівняно з поодиноким БПЛА;
- 2) відпадає необхідність багаточасового ручного пілотування оператором по заданим маршрутам;
- 3) зменшується час обльоту в  $N$  разів, де  $N$  – кількість БПЛА в групі;
- 4) у  $N$  разів підвищується оперативність доведення розвідувальної інформації;
- 5) група БПЛА дозволяє організувати постійний моніторинг за зоною проведення СО з припинення МЗ, приклад наведено на рисунку 2.

До недоліків застосування групи БПЛА слід віднести підвищену небезпеку зіткнень. Необхідно розробити алгоритм попередження зіткнень БПЛА, що рухаються в автономному режимі.

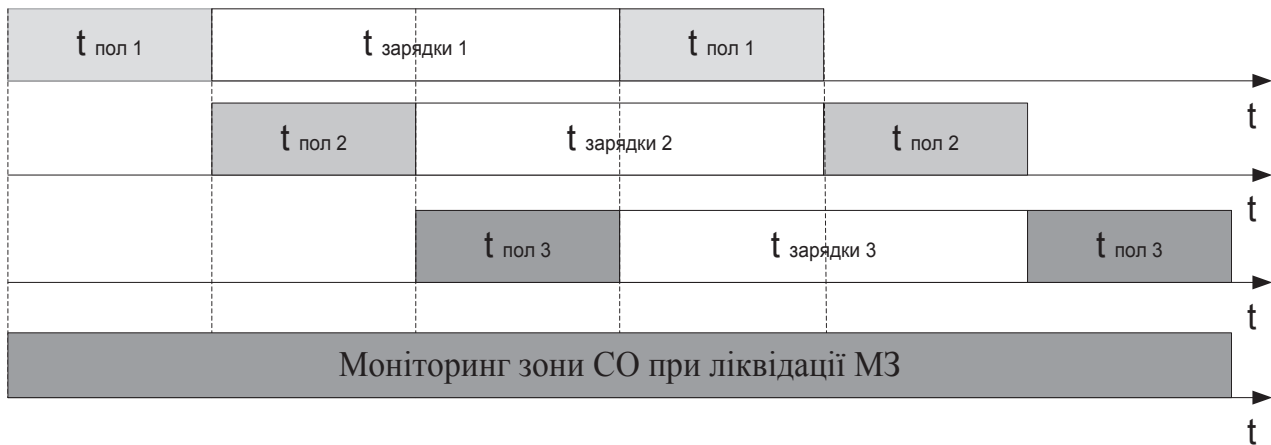


Рис. 2. Приклад організації неперервного моніторингу за зоною проведення СО при ліквідації МЗ ( $t_{\text{пол } 1}$  – час польоту першого БПЛА,  $t_{\text{зарядки } 1}$  – час заряду акумулятора першого БПЛА та підготовки для польоту)

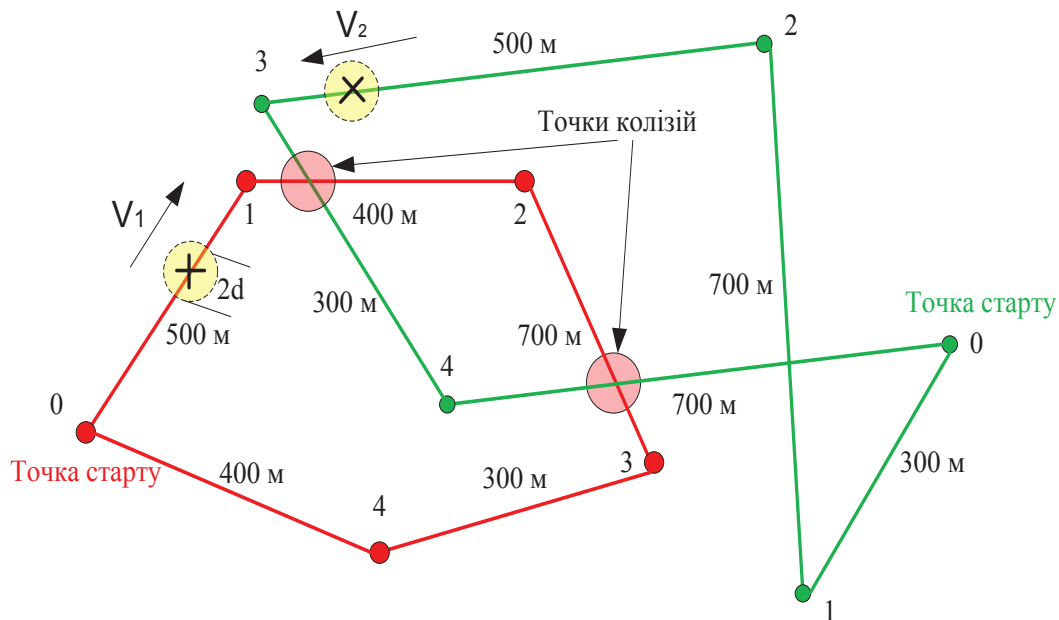


Рис. 3. Приклад руху БПЛА до точок перетину маршрутів

Постановка завдання: Група БПЛА в один і той же час на одній висоті (рух проводиться в одній площині) здійснює рух за різними маршрутами з різними швидкостями. Протяжність маршрутів та кількість точок різні. Усі маршрути замкнуті. Завдання складається у розробленні алгоритму попередження зіткнень БПЛА, що рухаються в одній площині. На рисунку 3 наведено приклад виникнення колізій.

Точка перетину маршрутів може бути розрахована шляхом вирішення рівняння 1

$$\frac{S_1 + 2d_1}{V_1} = \frac{S_2 + 2d_2}{V_2} = \dots = \frac{S_n + 2d_n}{V_n}, \quad (1)$$

де  $S_n$  – відстань від 0 точки до точки перетину маршрутів;

$d_n$  – розмір БПЛА,  $2d_n$  – розмір зони безпеки навколо БПЛА;

$V_n$  – швидкість руху БПЛА.

Рішення рівняння проводиться для всіх точок перетину маршрутів. Під час виконання рівняння – БПЛА зіткнулися. Планування попередження зіткнень проводиться шляхом зміни швидкості руху БПЛА з урахуванням розміру зони безпеки навколо БПЛА. Перший БПЛА прискорюється, другий зменшує швидкість. На рисунку 4 наведено розроблений алгоритм попередження зіткнень БПЛА.

Отриманий алгоритм дозволяє під час планування польотів БПЛА в автономному режимі попередити зіткнення. Корекція точок перетину маршрутів руху БПЛА проводиться за рахунок

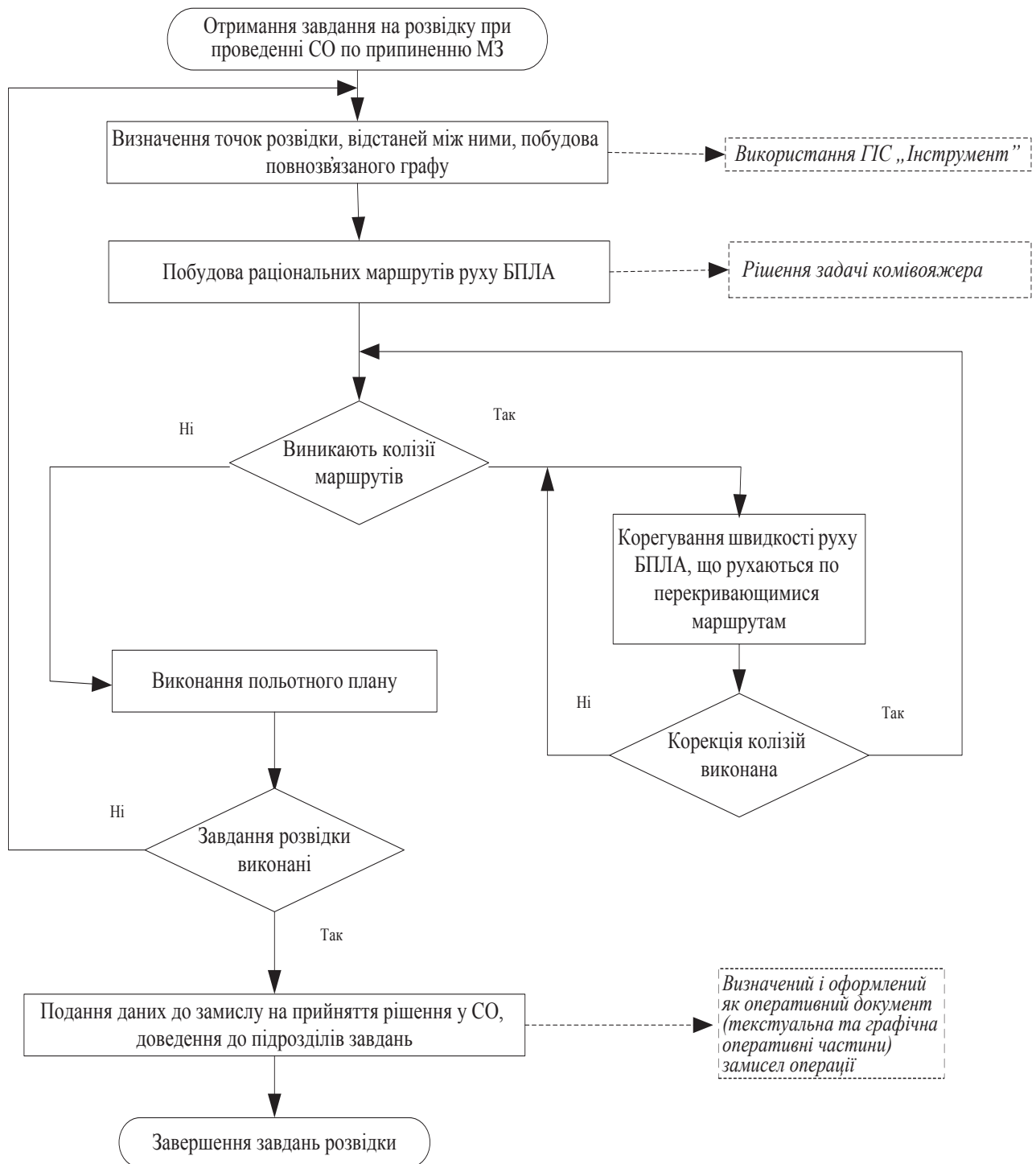


Рис. 4. Алгоритм попередження зіткнень БПЛА, що рухаються в одній площині

змінення швидкостей руху. Точки перетину розраховуються за отриманим рівнянням 1.

**Висновки.** Розроблена модель руху групи безпілотних літальних апаратів за допомогою аналітичного виразу дозволяє визначити точки зіткнень під час польоту в одній площині групи безпілотних літальних апаратів, розроблений алгоритм попередження зіткнень безпілотних літальних апаратів, що рухаються в одній площині, запропоно-

вана схема організації неперервного моніторингу за зоною проведення спеціальної операції під час ліквідації масових заворушень. Модель руху групи безпілотних літальних апаратів дозволяє підвищити безпеку польотів під час застосування групи безпілотних літальних апаратів та підвищить ефективність проведення розвідувальних дій підрозділами НГУ порівняно із застосуванням поодиноких безпілотних літальних апаратів.

**Список літератури:**

1. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 17, ст. 594. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18/> (дата звернення 17.01.2019).
2. Полторац С.Т., Лавніченко О.В., Чупрун В.Т. Основи застосування внутрішніх військ у спеціальних операціях. Харків: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2003. 116 с.
3. Полторац С.Т. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ: навчальний посібник / І. О. Кириченко та ін. Харків: Військ. ін-т ВВ МВС України, 2005. 612 с.
4. Лавніченко О.В. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ. Основи службово-бойового застосування внутрішніх військ: навчальний посібник / за ред. Г.А. Дробаха. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2008. Ч. 1. 418 с.
5. Лавніченко О.В. Оперативне застосування та тактика дій внутрішніх військ: навчальний посібник / за ред. Г.А. Дробаха. Харків: Акад. ВВ МВС України, 2009. Ч. 2. 80 с.
6. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16.06.2014 № 567. Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14> (дата звернення 17.01.2019).
7. Гребеников А.Г. Общие виды и характеристики беспилотных летательных аппаратов: справ. пособие / А.К. Мяслица, В.В. Парфенюк и др. Харків: Нац. аэрокосм. ун-т «Харьк. авиац. ин-т», 2008. 377 с.
8. Рэндал У. Биард, Тимоти У. МакЛэйн Малые беспилотные летательные аппараты. Теория и практика. Москва: Техносфера, 2015. 320 с.
9. Гергель И.А., Кортунов В.И. Анализ полета малых беспилотных летательных аппаратов для выполнения аэрофотосъемки площадных объектов. *Авиационно-космическая техника и технология*. 2015, № 4 (121). С. 38–42.

**МОДЕЛЬ ДВИЖЕНИЯ ГРУППЫ БЕСПИЛОТНЫХ ЛЕТАТЕЛЬНЫХ АППАРАТОВ ПРИ ВЫПОЛНЕНИИ ЗАДАНИЙ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ МАССОВЫХ БЕСПОРЯДКОВ СИЛАМИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ УКРАИНЫ**

*В статье предложена модель движения группы разведывательных беспилотных летательных аппаратов при выполнении задач по пресечению массовых беспорядков силами Национальной гвардии Украины, в отличие от существующих моделей группового движения, используется аналитическая модель предупреждения столкновений при полете в автоматическом режиме за счет корректировки скорости полета. Разработан алгоритм предупреждения столкновений беспилотных летательных аппаратов, движущихся в одной плоскости. Приведен пример организации непрерывного мониторинга за зоной проведения специальной операции при ликвидации массовых беспорядков.*

**Ключевые слова:** движение группы беспилотных летательных аппаратов, задачи по пресечению массовых беспорядков, Национальная гвардия Украины.

**MODEL OF THE MOVEMENT OF THE GROUP OF UNMANNED AERIAL APPARATUS IN THE IMPLEMENTATION OF TASKS FOR THE TERMINATION OF MASS-INFRINGEMENTS BY THE POWER OF THE NATIONAL GUARANTEE OF UKRAINE**

*In the article the model of the motion of a group of reconnaissance unmanned aerial vehicles is proposed in the course of performing tasks to stop the mass riots by the forces of the National Guard of Ukraine, in contrast to the existing models of group movement, an analytical model of collision avoidance during flight in the automatic mode is used due to the correction of the flight speed. An algorithm for the prevention of collisions of unmanned aerial vehicles moving in one plane is developed. The following is an example of the organization of continuous monitoring of the zone of conducting a special operation in the elimination of massive disturbances.*

*The developed model of the movement of a group of unmanned aerial vehicles with the help of an analytical expression allows us to determine the points of collisions during a flight in one plane of a group of unmanned aerial vehicles, an algorithm for collision prevention of unmanned aerial vehicles moving in one plane, the scheme of the organization of continuous monitoring of the zone of conducting a special operation at liquidation of unrest. The model of the movement of a group of unmanned aerial vehicles can increase the safety of flights in the application of a group of unmanned aerial vehicles and increase the efficiency of conducting reconnaissance operations by units of the NGU on equalization with the use of single unmanned aerial vehicles.*

**Key words:** the movement of a group of unmanned aerial vehicles, tasks for the suppression of mass riots, the National Guard of Ukraine.



## Відомості про авторів

**Бабіченко К.Ю.** – магістрант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Базарко І.М.** – кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

**Бондар Г.Л.** – кандидат політичних наук, доцент кафедри місцевого самоврядування та регіонального розвитку Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Бондаренко О.Г.** – кандидат наук з державного управління, доцент, полковник, докторант Національної академії Національної гвардії України

**Варварова-Мозолевська Н.В.** – магістрант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Василенко В.П.** – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри бойового та логістичного забезпечення Національної академії Національної гвардії України

**Гаращенко Ю.В.** – магістрант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Горблюк С.А., Дорош У.М.** – аспіранти Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

**Дяченко С.А.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

**Євсєєв В.О.** – кандидат військових наук, заступник начальника кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

**Залізнюк В.П.** – кандидат економічних наук, докторант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Карнаухова М.Д.** – молодший науковий співробітник, аспірант Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Кірсєв Д.Б.** – аспірант кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Козак Т.М.** – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

**Козименко І.А.** – аспірант кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

**Костюк Т.О.** – кандидат політичних наук, доцент, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії інтернаціоналізації вищої освіти Київського університету імені Бориса Грінченка

**Коханій М.С.** – здобувач кафедри економічної політики та врядування Національної академії державного управління при Президентіві України

**Крилова І.І.** – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

**Крук С.І.** – кандидат педагогічних наук, начальник Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

**Кустова С.М.** – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України, заслужений юрист України

**Литвин В.В.** – аспірант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Лішик О.П.** – заступник голови Луганської обласної державної адміністрації

**Луцьов О.Ю.** – заступник начальника гуманітарного факультету з навчальної роботи Національної академії Національної гвардії України

**Малигіна І.В.** – аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

**Николаєва В.І.** – кандидат педагогічних наук, доцент кафедри соціології управління Донецького державного університету управління

**Сіренко Р.Р.** – кандидат наук з фізичного виховання та спорту, доцент, завідувач кафедри фізичного виховання і спорту Львівського національного університету імені Івана Франка

**Тробюк Д.В.** – викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національної академії Національної гвардії України

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 30 (69) № 1 2019**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *І. Стратій*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 16,63. Ум.-друк. арк. 18,37. Зам. № 0319/44.

Підписано до друку 12.02.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.