

**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) № 5 2019**



Видавничий дім  
«Гельветика»  
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:**

**Белякова О.В.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри «Менеджмент та підприємництво на морському транспорті» Азовського морського інституту Національного університету «Одеська морська академія»;

**Дегтяр О.А.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О.М. Бекетова;

**Марова С.Ф.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри екологічного менеджменту, ректор Донецького державного університету управління;

**Музика Ю.Д.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Корнєєв В.В.** – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів та обліку, Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

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

**Кучабський О.Г.** – доктор наук габіліт., професор кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету;

**Шведун В.О.** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 3 від 06.11.2019 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

**Марухленко О.В.**

СВІТОВИЙ ДОСВІД В ОБЛАСТІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ..... 1

**Подп'ятнікова А.Я.**

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ В УКРАЇНІ.....7

**Пугач В.Г.**

УПРАВЛІНСЬКИЙ СТИЛЬ ПОСТВЕСТФАЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ..... 12

**Ситник Г.П.**

ПРО ОДИН ІЗ ПІДХОДІВ ЩОДО КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ  
СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЮТЬ ПОНЯТТЯМ  
«НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА» В ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....17

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бойко О.П.**

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РОЗВИТКУ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ..... 23

**Дурман М.О.**

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 29

**Дурман О.Л., Ключевський В.І.**

ЦІЛІ, ЕТАПИ ТА ПЕРЕВАГИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ  
ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ  
ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ «РОСЛІСК»..... 37

**Євмешкіна О.Л.**

ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА ЯК МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ  
ДО ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ СТРАТЕГІЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ..... 43

**Клименко О.В.**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ..... 49

**Кучеренко О.Ю.**

УРАХУВАННЯ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ НЕРУХОМОСТІ  
У СТАТКАХ ОТРИМУВАЧІВ ЖИТЛОВИХ СУБСИДІЙ..... 56

**Леоненко Н.А.**

ЕФЕКТИВНА РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ  
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ  
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....64

### ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

**Качан Я.В.**

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....69

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Малекі О.А.**

«ДОРОЖНЯ КАРТА» МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВЕЛИКИХ МІСТ УКРАЇНИ..... 74

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ**

**Горник В.Г.**

МІСЦЕ Й РОЛЬ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ  
У СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ.....79

**Кукін І.В.**

РІВНІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ  
В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....85

**Морохов О.О.**

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ  
СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....91

**Піх Н.С.**

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНА  
«ГРОМАДСЬКА (ПУБЛІЧНА) БЕЗПЕКА І ПОРЯДОК»  
В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ.....96

**ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....105**

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Marukhlenko O.V.</b> WORLD EXPERIENCE IN THE FIELD OF INVESTMENT POLICY .....	1
<b>Podpiatnikova A.Ya.</b> THE PECULARITIES OF UKRAINE'S DEVELOPMENT OF DEMOCRACY TRANSIT .....	7
<b>Puhach V.H.</b> THE ADMINISTRATIVE STYLE OF THE POST-WESTPHAL STATE .....	12
<b>Sytnyk G.P.</b> ABOUT ONE OF APPROACHES TO THE CONCEPTUALIZATION OF THE SOCIAL PHENOMENON, WHICH DEFINED THE CONCEPT OF "NATIONAL SECURITY" IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION .....	17

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

<b>Boyko O.P.</b> PROSPECTS OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE FORM OF DIRECT DEMOCRACY .....	23
<b>Durman M.O.</b> IMPROVEMENT CONCEPTS AND TERMINOLOGY IN STATE REGULATORY POLICY IN UKRAINE .....	29
<b>Durman O.L., Kliutsevskiy V.I.</b> GOALS, STAGES AND BENEFITS OF IMPLEMENTATION OF INFORMATION SYSTEMS HUMAN RESOURCE MANAGEMENT "POCLICK" .....	37
<b>Yevmieshkina O.L.</b> CIVIC EDUCATION AS A MECHANISM FOR ENGAGING THE PUBLIC IN STATE STRATEGIC DECISION MAKING IN UKRAINE .....	43
<b>Klymenko O.V.</b> MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE AT OF THE NON-BANKING FINANCIAL SERVICES OF UKRAINE .....	49
<b>Kucherenko O.Yu.</b> ACCOUNTING OF REAL PROPERTY COMPONENT IN MEANS OF HOUSING ALLOWANCES RECIPIENTS .....	56
<b>Leonenko N.A.</b> EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF STATE REGULATION MECHANISMS AS A TOOL TO INCREASE THE COMPETITIVENESS OF THE TOURISM SPHERE OF UKRAINE .....	64

## PUBLIC SERVICE

<b>Kachan Ya.V.</b> MAIN FUNDAMENTALS OF PUBLIC SERVICE SERVICES IN UKRAINE .....	69
---	----

## LOCAL GOVERNMENT

<b>Maleki O.A.</b> "ROAD MAP" OF MODERNIZATION OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY SYSTEM FOR LARGE CITIES OF UKRAINE .....	74
---	----

## PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER

<b>Gornik V.G.</b> PLACE AND ROLE OF ANTI-TERRORIST SECURITY IN PUBLIC GOVERNANCE SECTOR .....	79
<b>Kukin I.V.</b> LEVELS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE STATE NATIONAL SECURITY SYSTEM .....	85

<b>Morochov O.O.</b> ACTUAL PROBLEMS OF FUNCTIONING OF ORGANIZATIONAL-LEGAL MECHANISMS OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF SECURITY OF GOVERNMENT.....	<b>91</b>
<b>Pikh N.S.</b> FEATURES OF REGULATORY APPLICATION OF THE TERM “PUBLIC SECURITY AND ORDER” IN UKRAINE NOWADAYS.....	<b>96</b>
<b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS</b> .....	<b>105</b>

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/01>**Марухленко О.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## СВІТОВИЙ ДОСВІД В ОБЛАСТІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

*У статті представлені результати дослідження міжнародного досвіду в області інвестиційної політики та створення інструментів по формуванню і розвитку інвестиційного потенціалу території. Визначено вплив інструментів поліпшення інвестиційного потенціалу на його складові елементи. Виділено позитивні і негативні сторони впливу інструментів на інвестиційну складову частину території. Аналіз державної інвестиційної політики, що проводиться в країнах із ринковою економікою, свідчить про те, що вона, як правило, не зводиться лише до створення загальних умов інвестиційної діяльності, а передбачає активну роль держави у створенні системи довгострокового фінансування економіки. Багато розвинутих країн, у тому числі держави Євросоюзу, хоча і пред'являють до іноземних держав жорсткі вимоги щодо мінімізації державного втручання в економіку, самі проводять активну державну протекціоністську політику. Це викликано тим, що рішення низки інвестиційних завдань, поставлених державою, неминуче вимагає такого втручання. Державне фінансування економіки за кордоном здійснюється за допомогою різноманітних, у тому числі і програмно-цільових, методів і розподіляється по різних секторах економіки, для чого використовуються різні типи спеціальних державних фінансових інститутів.*

*В умовах невизначеності, посилення нестабільності в трендах глобального розвитку особливої актуальності набуває активізація факторів, що сприяють забезпеченню стійкості та конкурентоспроможності національних економік. Серед них – збільшення обсягів, раціоналізація структури, диверсифікація джерел, обґрунтування пріоритетних напрямів і механізмів залучення й ефективного використання інвестиційних ресурсів, які формуються в інституційних секторах української економіки та поза її межами. Сектор загального державного управління виконує в інвестиційному процесі особливі функції – його регулятора й інвестора бюджетних коштів. Нині Україна знаходиться на шляху до євроінтеграції, що вимагає застосування актуальних у світовому масштабі підходів і пріоритетів до розвитку державної інвестиційної політики та формування пріоритетів державних інвестиційних видатків. Так, державна інвестиційна політика України має включати базові аспекти основних цілей та завдань інвестиційної політики нового покоління, що враховує останні тенденції та потреби світової економіки. Оскільки в Україні відбувається реформування економічних процесів відповідно до європейських стандартів, актуально розглянути узагальнення зарубіжного досвіду в напрямі формування та реалізації державної інвестиційної політики.*

**Ключові слова:** інвестиційна політика, нормативно-правові акти, держава, конвенція, угода, стандарти.

**Постановка проблеми.** З метою всебічного розгляду проблематики інвестиційного механізму розвитку соціального потенціалу, на нашу думку, доцільним є звернення до міжнародного досвіду регулювання інвестиційної політики. Адже розвиток соціального потенціалу в сучасному суспільстві визначається не лише особливостями та рівнем соціального розвитку певної країни, а й досягненнями світової цивілізації загалом, рівнем інтегрованості міжнародного співтовари-

ства. Дієвим інструментом, що забезпечує ефективність інтеграційних процесів інвестиційних механізмів до кращих зразків цивілізаційних надбань, є міжнародні та європейські стандарти у цій сфері. Міжнародні стандарти у сфері інвестиційної діяльності та інвестиційної політики – норми, закріплені офіційними документами міжнародних та європейських організацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державного регулювання інвестицій-

ної діяльності розглядалися в роботах О. Амоші, О. Гаврилюка, А. Гальчинського, В. Гейця, В. Зимовця, Т. Єфименко, Л. Ігоніної, М. Крупки, І. Лютого, В. Ніколаєва, В. Осецького, А. Пересади, В. Пилипів, Р. Харрода, Д. Черваньова та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування шляхів забезпечення якісних змін у державній інвестиційній політиці України з урахуванням зарубіжного досвіду та розробка практичних рекомендацій щодо залучення та використання інвестиційних ресурсів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до процесів, що відбуваються під час інвестиційної діяльності, доцільно виділити такі структурні рівні правового регулювання інвестиційного законодавства: міжнародний (правові акти міжнародних інституцій, міжнародні угоди), національний (правові акти центральних органів державної влади), регіональний (правові акти, що регулюють інвестиційну діяльність на рівні регіонів), локальний, місцевий (правові акти місцевих органів державної виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування) (рис. 1).

Очевидно, що предметом регулювання міжнародного інвестиційного права є специфічний комплекс суспільних відносин, учасниками яких є держави й інші суб'єкти міжнародного права, спеціалізовані міжнародні інвестиційні, транснаціональні корпорації, деякі міжнародні неурядові організації, міжнародні фінансові й економічні організації та інші іноземні інвестори зі статусом юридичних і фізичних осіб.

До міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, належать: Угода про Міжнародний валютний фонд, Вашингтонська конвенція 1965 р. «Про порядок вирішення інвестиційних суперечок між державами й іноземними особами іншої держави» (ратифіковано Законом України від 16.03.2000 р.), Сеульська конвенція 1985 р. «Про організацію багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій». За матеріалами конференції було прийнято низку законів України, серед яких «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій» від 03.06.1992 р., Договори до Європейської Енергетичної Хартії, прийняті на Першій конференції ЮНКТАД у Женеві в 1964 р., Декларація про встановлення нового міжнародного економічного порядку і Хартія економічних прав і обов'язків

держав, прийняті у формі Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН «Про заходи зміцнення довіри в міжнародних економічних відносинах» (1984 р.) і «Про міжнародну економічну безпеку» (1985 р.), Угода про співробітництво в галузі інвестиційної діяльності, Конвенція про захист прав інвестора від 28.03.1997 р. До цього переліку можна також додати нормативно-правові акти, що регулюють транскордонне співробітництво.

Серед них Європейська хартія місцевого самоврядування, Концепція міжрегіонального та прикордонного співробітництва держав-учасниць СНД, Лісабонська концепція кластерного розвитку європейських країн тощо.

Говорячи про міжнародні та європейські стандарти регулювання інвестиційної діяльності, варто зазначити, що чинні міжнародні конвенції становлять невелику частину у всеосяжному обсязі правового регулювання інвестиційної політики.

Разом із тим ті деякі міжнародні акти у сфері здійснення інвестиційної діяльності мають важливе значення, незважаючи на те, що у правовому регулюванні відіграють, скоріше, другорядне значення. Загалом слід зазначити, що міжнародно-правове регулювання виступає необхідним засобом координації та діяльності держав на світовій арені, в тому числі і в регулюванні інвестиційних відносин.

Чинні міжнародні інвестиційні конвенції регулюють окремі питання. Зокрема, Вашингтонська конвенція, мета якої – міжнародний захист іноземних інвестицій, спрямована на регулювання відносин країни-реципієнта (держава, законодавство якої регулює процеси інвестування) і приватних інвесторів. Згідно з цим документом, передбачено, що судові розгляди по таких справах відбуваються не в законодавчому полі країни або в національних судових установах, а підкоряються спеціально сформованому для таких цілей органу, яким керує МБРР (Міжнародний банк реконструкції та розвитку). Ця конвенція, підписана і ратифікована Україною у 2000 р., гарантує приватним інвесторам справедливий, незаангажований розгляд спорів, пов'язаних з іноземними інвестиціями.

Світова практика показує, що зберігається тенденція до двостороннього та багатостороннього регулювання здійснення інвестиційної діяльності через міжнародні економічні організації, перш за все, через Світову організацію торгівлі (СОТ), Міжнародний валютний фонд (МВФ) і Міжнародний банк реконструкції і розвитку (МБРР).



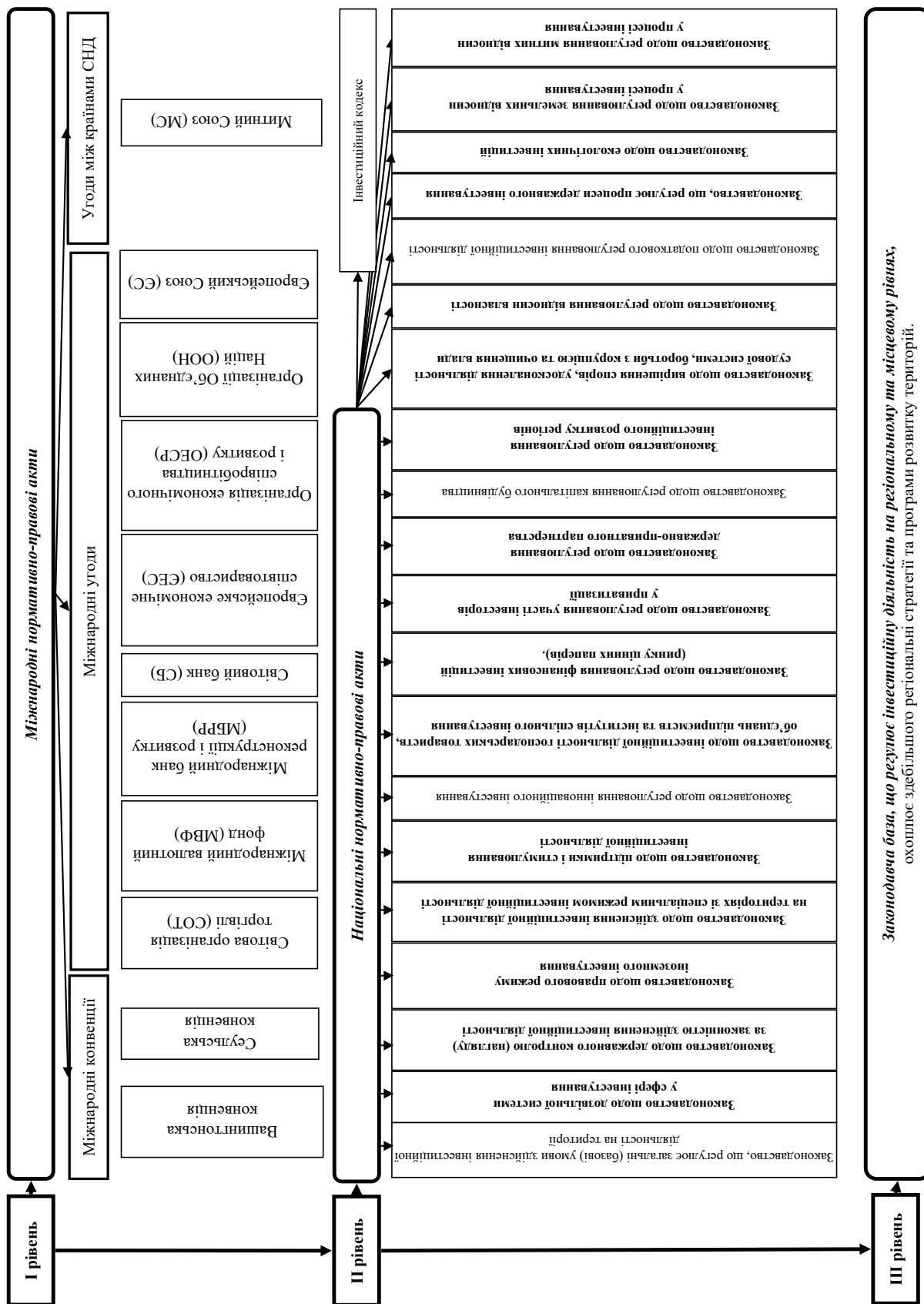


Рис. 1. Структурні рівні правового регулювання інвестиційного законодавства

Як член СОТ Україна отримала право використовувати механізм врегулювання суперечок у рамках СОТ, що сприяє справедливому вирішенню будь-яких суперечок із приводу дотримання положень угод СОТ, які можуть виникнути у країні з її торговими партнерами. У рамках зазначеного механізму було позитивно вирішено низку важливих питань, а саме дискримінаційного оподаткування, ліцензування деяких видів української продукції. Україна продовжує використовувати цей механізм СОТ, оскільки це є частиною системних зусиль, спрямованих на забезпечення та розширення присутності українських товарів на інших ринках.

У рамках СОТ міститься ряд норм, які поширюють свою дію на відносини, що впливають з інвестиційної діяльності за участю іноземних інвесторів. Насамперед, такі норми містяться в Генеральній угоді про торгівлю послугами у 1994 р. (ГАТС) і в Угоді про зв'язані з торгівлею інвестиційні заходи у 1994 р. (ТРИМС). Крім того, з-поміж таких актів слід назвати і Угоду про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності у 1994 р. (ТРИПС).

Аналізуючи норми правових актів, що діють у рамках СОТ, слід зазначити, що відповідні норми, що стосуються іноземних інвестицій, спрямовані в основному на встановлення правил допуску на ринок, а також на лібералізацію іноземних капіталовкладень.

Надаючи право державам самим визначати сектори економіки, які вони вирішили виключити із сфери застосування національного режиму або режиму найбільшого сприяння, СОТ тим самим послаблює положення іноземних інвесторів порівняно з нормами міжнародного права і, варто зауважити, прагне до встановлення загального єдиного для всіх учасників правового режиму іноземних інвестицій.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в доктрині загалом позитивно сприймається вступ України до СОТ, оскільки така участь дає Україні низку переваг, які проявляються і в сфері іноземних інвестицій. Йтиметься не про надання різних пільг або будь-яких субсидій, а про стабільність режиму економічної діяльності загалом, у тому числі у сфері прогнозування управління економікою з боку державних органів.

В умовах наростаючого вільного руху капіталів внутрішня політика європейських країн дедалі більш взаємодіє з інвестиційною політикою ЄС. Останнє виступає як гарант і як загальний «правовий стандарт» для національних інвестицій-

них законодавств. При цьому основним принципом виступає те, що імплементація міжнародних інвестиційних норм у національному праві можлива лише, якщо інвестиційне законодавство тієї чи іншої держави відповідає міжнародному інвестиційному праву.

Реалізація загальноприйнятих на багатосторонній і двосторонній основі міжнародних та інвестиційних норм вимагає близьких і аналогічних, однотипних правових норм у національному інвестиційному законодавстві. Така взаємодія, своєю чергою, сприяє зближенню і уніфікації всередині державних інвестиційних норм.

Говорячи про міжнародну договірну уніфікацію норм і стандартів, варто зазначити, що ця форма взаємодії є однією з важливих умов здійснення глобальної економічної інтеграції.

Зобов'язання держав-членів ЄС слідувати певним напрямом (принципам) регулювання є, на наш погляд, одним з основних і ефективних способів уніфікації в області регулювання зовнішньоекономічної діяльності та іноземних інвестицій. Міжнародно-договірна уніфікація норм та стандартів, заснована на зобов'язанні держави у процесі розробки національного законодавства дотримуватися встановлених у міжнародному договорі принципів регулювання, що і є гармонізацією законодавства.

У рамках таких міжнародних організацій, як Європейське Економічне Співтовариство (ЄЕС) і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), був створений певний механізм регулювання транснаціонального руху капіталів, що сприяло вдосконаленню механізму регулювання іноземних інвестицій на багатосторонній основі. У 1949 р. був опублікований проект кодексу «справедливого режиму для іноземних інвестицій» у продовження розпочатої в 1931 р. компанії щодо укладення міжнародної конвенції, що гарантує право приватної власності іноземних інвесторів. У 1957 р. Німецьке товариство із заохочення і захисту іноземних інвестицій опублікувало проект Кодексу, що має назву «Міжнародна конвенція взаємного захисту прав приватної власності в іноземних державах».

При цьому універсальні норми і положення, прямо або побічно регламентують правовий режим іноземних інвестицій, закладені, зокрема, в міжнародно-правових актах Світової організації торгівлі, статутах Міжнародного валютного фонду і Світового банку, модельних кодексах ОЕСР, документах неурядових фінансових організацій, що знаходяться під егідою Лондон-

ського і Паризького клубів, а також в універсальних фінансових конвенціях, прийнятих у рамках міжнародних економічних організацій, таких як УНІДРУА, ЮНСІТРАЛ, ЮНІДО, ЮНКТАД та ін.

На відміну від європейських країн, що розвиваються, допускають існування загальних принципів міжнародного права, які незалежно від будь-якої конвенції, зобов'язують державу, на території якої здійснюються інвестиції, поважати міжнародні стандарти. Формально ці загальні принципи були встановлені виключно під впливом розвинених країн, у той час як країни, що розвиваються, тоді ще не домоглися міжнародного визнання свого суверенітету. По суті загальні принципи, беручи до уваги умови їх розробки, не відображають волю всіх членів світової спільноти, бо вони не сприятливі для країн, що розвиваються.

Особливу роль у поліпшенні інвестиційного клімату відіграє, зокрема, співпраця країн Митного союзу з питань надання митних пільг іноземним інвесторам. Акти, прийняті в рамках Митного союзу і, насамперед, Митний кодекс Митного союзу декларують привілейований статус іноземних інвесторів, встановлюють режим найбільшого сприяння і надають різні правові гарантії.

Об'єктивно Україна зацікавлена у поглибленій економічній взаємодії з країнами Митного союзу, оскільки основою зацікавленості у співпраці з членами Митного союзу є стратегічні економічні інтереси України.

Разом із тим Україна зацікавлена у поглибленні інтеграції з Європейським Союзом, що відображено в законодавстві та Конституції України.

Таким чином, завдання створення умов для сталого економічного розвитку потребує адекватної зовнішньоекономічної стратегії, що давала би відповіді на питання, пов'язані із виробленням відповідного позиціонування держави в міжнародному поділі праці. Зокрема, великої ваги набуває визначення того, які вигоди матиме та з якими ризиками зустрінеться Україна, реалізуючи альтернативні сценарії взаємодії з Митним союзом.

Говорячи про міжнародні та європейські стандарти інвестиційної політики загалом, не можна обійти увагою також таке джерело міжнародного права, як звичай. Звичай міжнародного інвестиційного права розглядається як стійке правило, що застосовується в інвестиційній діяльності, яке має міжнародний характер, при цьому володіє всіма рисами юридичної загальнообов'язковості.

Як приклади звичаїв міжнародної торгівлі та звичаїв ділового обороту прийнято називати положення, які уніфіковані Міжнародною торго-

вою палатою і отримали назву INCOTERMS 2010. Такі правила не мають обов'язкової юридичної сили і можуть застосовуватися у відносинах сторін тільки в тих випадках, коли сторони в умовах договору передбачили їх застосування, а також у тих випадках, коли міжнародно-правовим актом або відповідним національним актом їм надана обов'язкова юридична сила.

З цієї точки зору науковий інтерес становить Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй із проблем інвестицій № 1803 (XVII) від 14 грудня 1962 р. «Про невід'ємний суверенітет над природними ресурсами» і Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 3201 (XXIX) від 12 грудня 1974 р. «про економічні права та обов'язки держав».

Саме в названих документах ООН відображена політика більшості країн щодо висловлювання принципу встановлення державного суверенітету в області правового регулювання інвестиційних відносин за участю іноземного елемента на національному рівні. У зв'язку з цим виникає питання про правову природу зазначених у названих резолюціях принципів: чи мають вони характер звичайних норм міжнародного права або є рекомендаційними актами і свідчать лише про те, яким має бути міжнародне інвестиційне право.

У зв'язку з цим варто пояснити, що прийнята позиція щодо подібних документів ООН полягає в тому, що вони мають рекомендаційний (необов'язковий) характер і спрямовані на надання допомоги у формуванні норм звичайного міжнародного права, а також на підтвердження чинних відповідних норм. Однак у рішенні цього питання необхідно виходити з того, що держави, які взяли відповідні резолюції, мають намір слідувати вираженим у цих пунктах положенням у процесі прийняття національного інвестиційного законодавства і встановлення правового режиму іноземних інвестицій.

Безсумнівно, що не останнє місце в регулюванні інвестиційної діяльності за участю іноземних інвесторів займає національне законодавство.

**Висновки.** Обґрунтування необхідності будь-якої кодифікації законодавства у сфері господарських правовідносин логічно передбачає встановлення її політичних, економічних та техніко-юридичних завдань [1]. До політичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належить інтеграція національного правового інвестиційного порядку до міжнародної системи функціонування інвестиційного ринку та його правового регулювання з максимально

можливим забезпеченням національних інтересів в інвестиційній сфері [2]. До економічних завдань кодифікації інвестиційного законодавства належать: створення дієвого, законодавчо закріпленого механізму формування та реалізації інвестиційної політики держави, стимулювання інвестиційних процесів із боку національних та іноземних учасників інвестиційної діяльності шляхом закріплення та стабілізації правового інвестиційного порядку на модернізованій законодавчій основі. До техніко-юридичних завдань кодифікації інвестиційного законодавства Укра-

їни належать: подолання колізій, повторень, усунення застарілих положень, встановлення єдиних універсальних принципів правового регулювання інвестиційних відносин та гарантій, що надаються їх учасникам; врахування особливостей системно-структурного співвідношення підгалузевої кодифікації інвестиційного законодавства, що пропонується, з існуючими джерелами законодавства України, що має відбуватися через визначення місця такої кодифікації у форматі вертикальних, горизонтальних та діагональних «взаємин» між цими джерелами.

#### Список літератури:

1. Кабрияк Р. Кодификации. Москва, 2007. 476 с.
2. Кудрявцева В.В. Концептуальні засади кодифікації інвестиційного законодавства України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2009. URL: [http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva\\_175.pdf](http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/2558/1/Kudryavtseva_175.pdf). (дата звернення: 15.08.2019).

#### Marukhlenko O.V. WORLD EXPERIENCE IN THE FIELD OF INVESTMENT POLICY

*The article presents the results of the study of international experience in the field of investment policy and the creation of tools for the formation and development of the investment potential of the territory. The influence of investment potential improvement instruments on its constituent elements has been determined. The positive and negative sides of the impact of the instruments on the investment component of the territory are highlighted. The analysis of the state investment policy, conducted in the countries with market economy, shows that, as a rule, it is not limited only to the creation of general conditions of investment activity, but assumes an active role of the state in creating a system of long-term financing of the economy. In many developed countries, including EU states, although they make stringent requirements for foreign states to minimize state interference in the economy, they themselves pursue an active state protectionist policy. This is because the solution of a number of investment problems set by the state inevitably requires such intervention. The state financing of the economy abroad is carried out by means of various, including program-targeted, methods and is distributed across different sectors of the economy, for which different types of special state financial institutions are used.*

*In the context of uncertainty, increasing volatility in global development trends, the activation of factors contributing to the sustainability and competitiveness of national economies is of particular relevance. Among them are volume increase, rationalization of structure, diversification of sources, substantiation of priority directions and mechanisms of attraction and efficient use of investment resources, which are formed in the institutional sectors of the Ukrainian economy and beyond. The general government sector performs special functions in the investment process - its regulator and investor. Ukraine is now on the path to European integration, which requires the use of topical approaches and priorities on a global scale to the development of the state investment policy and the formation of priorities of the state investment expenditures. Thus, the state investment policy of Ukraine should include the basic aspects of the main goals and objectives of the new generation investment policy, taking into account the latest trends and needs of the world economy. As economic processes in Ukraine are reforming in accordance with European standards, it is important to consider generalizations of foreign experience in the formulation and implementation of state investment policy.*

**Key words:** investment policy, legal acts, state, convention, agreement, standards.

*Подп'ятнікова А.Я.*

Університет митної справи та фінансів

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена дослідженню особливостей розвитку демократичного транзиту в Україні. Визначено сутність дефініції «демократичний транзит» та виділено його риси, характерні для нашої держави. Показано, що політологи «демократичний транзит» трактують як процес трансформації посттоталітарних суспільств, що має на меті заснування політичної демократії. Встановлено, що сучасні реалії потребують нових концепцій, які б враховували не лише класичні західні теорії (транзитологію), а й об'єктивні умови розвитку незахідного світу; перспективи трансформації існуючих політичних режимів пов'язані із всебічним аналізом соціально-економічних, політико-правових, культурно-гуманітарних та інших процесів, включаючи дослідження протестної політичної культури та поведінки. Проаналізовані суспільно-політичні процеси у світі, в тому числі і в Україні, засвідчують колосальний розрив між цілями та можливостями здійснення реформування суспільства, його демократизації. Це зумовлює потребу теоретичного осмислення проблем політичного розвитку та модернізації, що виникають і динамічно змінюються в сучасних умовах. Наявні наукові дослідження не вичерпали можливостей подальшої розробки широкого кола питань, пов'язаних із процесами демократичного політичного розвитку політичних систем, державної влади та політичної участі, концептуальних підходів їх формування та функціонування, формування демократичної політичної культури, культури політичного протесту. У сучасній політичній науці відсутня єдина точка зору щодо сукупності умов, за яких може бути проведений вдалий демократичний перехід. Крім того, деякі дослідники вважають, що єдиного набору таких передумов немає. Обґрунтовано, що характерними рисами сучасного демократичного транзиту в Україні є невизначеність місії держави, що зумовлює потребу в конкретизації місії держави, завдань, цілей, напрямів та векторів розвитку.*

*Україна має такі риси демократичної держави: відсутність цензури та свобода слова і можливість вільного висловлювання думок; змога обирати та бути обраним; свобода пересування; можливість вибору віросповідання; дотримання прав національних меншин; мінливість політичних та економічних пріоритетів. Доведено, що формування, розвиток демократичної України потребує запровадження європейських цінностей з урахуванням української ментальності.*

**Ключові слова:** демократичний транзит, особливості, уряд, стратегія, державне управління, державна політика, постінформаційна держава.

**Постановка проблеми.** Модернізація держави має узгоджуватися зі світовою політикою та внутрішніми потребами країни, що зумовлює необхідність формування цілепогодженої державної політики, яка має бути орієнтованою на підвищення добробуту громадян. Нині в Україні здійснюється реформування всіх сфер, зокрема державного управління, сфери охорони здоров'я, судової та податкової систем, напрямів діяльності держави. Основою перетворень має стати нормативно-правове забезпечення, що визначає напрями та шляхи його удосконалення, а також деталізує заходи для досягнення бажаного результату. Проте непередбачуваність розвитку та бажання досягнути європейських стандартів життя у найкоротші строки

зумовлює потребу дослідження правового забезпечення розвитку транзитивного простору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналізом сутності поняття «транзитивне суспільство» та дослідженням його впливу на розвиток держави займалися В. Агранович [1], Г. Глинська [4], С. Даниленко, В. Дьомін, М. Федотова [6]. Розуміння складових елементів простору, суспільства та середовища у перспективі забезпечить можливість аналізу умов, в яких проводяться реформи, визначення необхідних заходів для вирішення існуючих проблем. Дослідженням простору займалися давні мислителі та філософи, зокрема, Аристотель, Геракліт, Демокрит, Евклід, Гегель. Це питання продовжують вивчати й сучасні

дослідники О. Терентьев, Н. Липовська (професійний простір), В. Дрешпак [4] (інформаційний, комунікативний та семіотичний простори), О. Котикова (соціальний простір), О. Кравченко (національний культурний простір), В. Степанов (соціокультурний простір сучасності), В. Кравчук (правовий простір), Н. Оніщенко (інформаційно-правовий простір) тощо. Поняття «середовище», у тому числі й у сфері державного управління, досліджували В. Бакуменко, С. Кравченко, Ю. Сурмін.

Нині поняття «демократичний транзит» значно потіснило поняття «перехід до демократії», яке часто вживалось у наукових дослідженнях 1970–1980-х рр. На відміну від «переходу до демократії», поняття «демократичний транзит» має додатковий зміст: результати транзиту в чистому вигляді є непередбачуваними і можуть не відповідати цілі руху. Розроблення заходів для розвитку демократичного транзиту в Україні потребує визначення особливостей українських державотворчих процесів.

Незважаючи на велике число наукових праць, присвячених проблемам розвитку демократичного транзиту в Україні в політичному та економічному аспектах, залишається маловивченим управлінський аспект розвитку демократичного транзиту в Україні. Основою для розвитку має стати аналіз особливостей розвитку демократичного транзиту в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є встановлення особливостей демократичного транзиту України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Наша держава Україна розвивається у мінливому зовнішньому та внутрішньому просторі, в якому ціннісні орієнтації суспільства відіграють ключову роль у виникненні та розвитку демократичних інститутів. Синонімами XXI ст. стали процеси модернізації, трансформації, інтеграції. Зміна цінностей веде до перегляду релігійних переконань та трудової мотивації, впливає на рівень народжуваності, гендерні ролі та сексуальні норми, що, своєю чергою, породжують у суспільстві вимоги, пов'язані з демократизацією інститутів та підвищенням «чутливості» еліт [5, с. 31]. Ці процеси не оминули Україну, оскільки відбувається зміна сімейних цінностей, змінюються культурні цінності, оскільки з'являються нові свята, католицьке Різдво, Хеловін, переглядається роль вітчизняних діячів у становленні української державності.

Демократичний транзит в Україні – це процес, пов'язаний із трансформацією посттоталітарних

суспільств, що має на меті заснування демократії. Він охоплює весь спектр суспільних відносин, а саме: політику, економіку, соціальну структуру, управління, культуру та духовну сферу. Термін «демократичний транзит» вимагає встановлення низки критеріїв, до яких можна зарахувати причини, тривалість, періодизацію, зовнішньополітичний аспект та результати. Основною причиною зміни політичних режимів є політична та соціально-економічна криза в суспільстві. Перехід до демократії (демократичний транзит) розуміється як тимчасовий процес. Політологи «демократичний транзит» трактують як процес трансформації посттоталітарних суспільств, що має на меті заснування політичної демократії. При цьому акцентуємо увагу на слові «транзит» – це «спосіб руху до мети, маршрут, в якому не виключені як прямі й гладкі відрізки шляху, так і ямкуваті, тупикові». Він є нечітким періодом часу, що протікає між падінням тоталітарного режиму і моментом, коли важелі влади виявляються під повним контролем демократичного режиму, що змінює його. Цей період зазвичай завершується, коли ця демократія наділяє себе законними інститутами і конституцією, коли демократичні керівники забезпечили своє верховенство, визнане армією і номенклатурою, що робить можливим мирний перехід влади [3, с. 2].

Сучасні реалії потребують нових концепцій, які б враховували не лише класичні західні теорії (транзитологію), а й об'єктивні умови розвитку незахідного світу; перспективи трансформації існуючих політичних режимів пов'язані з всебічним аналізом соціально-економічних, політико-правових, культурно-гуманітарних та інших процесів, включаючи дослідження протестної політичної культури та поведінки. Стратегією розвитку постсоціалістичних країн, як відомо, було обрано демократизацію суспільного життя. Ширше у змістовному і нейтральнішому в ціннісному розумінні поняття «демократичний транзит» краще відображає розмаїття обставин, особливостей та багатоваріантність кінцевих форм суспільних трансформацій. Ключовою тезою теорії демократизації стала ідея, що демократія з'являється в результаті глибокого [3, с. 4] внутрішнього елітарного конфлікту, а конкретні траєкторії розвитку демократичних політич. визначаються структурою і протистоянням основних елітарних груп. Порівняльне дослідження процесів переходу до демократії в рамках переважно політико-економічних процесів раціонального вибору досить пере-

конливо продемонструвало, що демократичні інститути і механізми є наслідком зіткнення і конфлікту, при якому через взаємний страх основні учасники роблять вибір на користь демократії. Конфліктуючі сторони обирають не боротьбу за монопольний розподіл вигравів із повним виведенням супротивника зі гри, але поміркованіший кооперативний варіант розподілу (ніхто і ніколи не залишається у повному програші, а лише виграв одних трохи більший за програш інших). Як зазначає Д. Ростоу, транзитологічна модель переводить різні аспекти демократичного консенсусу із категорії статичних передумов у категорію активних елементів процесу. Суспільно-політичні процеси у світі, в тому числі в Україні, засвідчують колосальний розрив між цілями та можливостями здійснення реформування суспільства, його демократизації. У сучасній політичній науці відсутня єдина точка зору щодо сукупності умов, за яких може бути проведений вдалий демократичний перехід. Крім того, деякі дослідники вважають, що єдиного набору таких передумов немає [4, с. 5]. Якщо звернутися до стартових умов процесу демократизації, то Україна з посткомуністичних країн мала чи не найпривабливіший вигляд. Маючи високий рівень промислового розвитку, п'яте місце за рівнем ВВП з-поміж радянських республік, науково-технічний і кадровий потенціал, відсутність зовнішніх боргів (для порівняння, Польща мала 47 млрд дол. зовнішніх боргів), вигідне геополітичне становище, українське керівництво не змогло вивести країну на належний рівень розвитку. При загальному зростаючому ВВП темпи його зростання вкрай незадовільні. У 2012–2013 рр. найгірше з пострадянських республік розвивалася тільки Молдова, тоді як Україна перебувала на передостанньому місці зі загальною економічною спадом (95% ВВП щодо 2012 р.) на тлі позитивної зовнішньоекономічної кон'юнктури. Українське суспільство виглядає різко поляризованим, на одному полюсі перебуває за межею бідності переважна більшість громадян, на іншому – близько 1% мільйонерів і мільярдерів та їх оточення, при цьому середній клас в Україні (як гіпотетичний фундамент національної демократії) планомірно знищувався. У країні була побудована кланово-олігархічна модель державно-монополістичного капіталізму з фактичним домінуванням олігархічного корпоративного угруповання – так званої «сім'ї». В українській політичній науці описана модель визначається

як система, в якій влада зосереджена в руках вузького кола осіб (олігархів), які пов'язані між собою неформальними, в основному сімейними відносинами, і відповідає не державним, а їхнім особистісним інтересам. Основні риси кланово-олігархічної політичної системи: нерівність доступу до ресурсів влади, використання неправових засобів зміцнення впливу (корупція); наявність особистих зобов'язань та общинної солідарності між «патроном» та «клієнтом»; систематичне порушення громадянських прав і свобод, протидія існуванню громадянського суспільства, відсутність демократичних форм зв'язку між владою і громадянами. Характерною особливістю кланово-олігархічної політичної системи є те, що інститути політичної участі використовуються, як правило, лише вузькоелітарними, пов'язаними з владою, угрупованнями, відсутністю масової електоральної підтримки, слабкістю політичних партій, обмеженістю їх впливу на прийняття політичних рішень, концентрацією політичної влади і ресурсів у руках правлячої кланово-олігархічної еліти, яка прагне монопольно контролювати політичний процес. Така система має риси ієрархічності й соціальної нерівності, політичного домінування привілейованих груп. Однією із причин масових соціально-політичних протестів останніх років стала криза відносин між владою і громадянським суспільством, відсутність діалогу між ними. Так, недостатність наявних форм і механізмів суспільного діалогу та державно-громадської взаємодії, ігнорування правлячим класом потреб громадянського суспільства та його євроінтеграційних прагнень слугували вагомими чинниками, що призвели до суспільно-політичного конфлікту в Україні. Водночас невизначеність України у транзитивному русі значно [4, с. 9] ускладнює структуру перехідних процесів, впливає на ефективність проходження українського транзиту. Особливостями українського транзиту можна вважати кризу ідентичності й побудови нової державності, конфліктний характер міжлітньої взаємодії, ціннісну дезорієнтацію, поляризацію, соціальну дезінтеграцію, значне майнове розшарування, які визначили слабкість соціально-політичної інфраструктури, протестний і негативний характер масової соціальної мобілізації та інші. Очевидними є певні особливості українського варіанту демократії, на які звертають увагу українські політологи. Значною мірою вони залежить від характеру політич-

ного режиму, що склався в Україні, який поєднував ознаки патримоніального авторитарного режиму і панування кланової олігархії. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, не слід розглядати в лінійній площині [4, с. 10].

Необхідність досягнення демократичних стандартів життя розглядається як найкраща можливість для реалізації прав і свобод людини і громадянина. Саме в такій державі найбільш повно розкривається людський потенціал та стрімкіше розвивається сама країна.

Характерними рисами сучасного демократичного транзиту в Україні є невизначеність місії держави, що зумовлює потребу в конкретизації місії держави, завдань, цілей, напрямів та векторів розвитку.

Україна має такі риси демократичної держави: відсутність цензури та свобода слова і можливість вільного висловлювання думок; змога обирати та бути обраним; свобода пересування; можливість вибору віросповідання; дотримання прав національних меншин; мінливість політичних та економічних пріоритетів.

Водночас у нашій країні ХХІ ст. відстежуються риси радянської держави, що знайшло своє відображення в:

- 1) процесі прийняття рішень як у радянські часи;
- 2) якості надання послуг, оскільки залишаються радянські підходи.

На нашу думку, формування розвитку демократичної України потребує запровадження європейських цінностей з урахуванням української ментальності.

**Висновки.** Сучасна молода держава Україна має риси пострадянської та демократичної держави, що свідчить про перехідність процесів в Україні. Необхідність досягнення демократичних стандартів життя розглядається як найкраща можливість для реалізації прав і свобод людини і громадянина. Саме в такій державі найбільш повно розкривається людський потенціал та стрімкіше розвивається сама країна.

Перспективою подальших наукових досліджень є вивчення державної політики розвитку демократичного транзиту України.

#### Список літератури:

1. Агранович В.Б. Инновации в транзитивном обществе : социально-философский анализ : автореф. дис. ... канд. философ. наук : 09.00.11. Томск, 2007. 27 с.
2. Бабкіна О.В. Передумови переходу до демократії: ризики транзитивного суспільства *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова*. 2015. Вип. 17. С. 3–11.
3. Бельська Т.В. Демократичний транзит: специфічна риса сучасного суспільно-політичного процесу *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. Вип. 2. С. 78–83.
4. Глинская Г.С. Транзитивность социально-политической организации: общетеоретический аспект. *Materials of the X International scientific and practical conference, «Trends of modern science». Political science*. 2014. Vol. 10. P. 40–42.
5. Дрешпак В.М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2012\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_4) (дата звернення 13.07.2019).
6. Федотова М.Г. К содержанию понятия «транзитивное общество». *Вестник Вятского государственного гуманитарного университета*. 2010. Вып. 1. Т. 1. С. 28–31.

#### Podpiatnikova A.Ya. THE PECULARITIES OF UKRAINE'S DEVELOPMENT OF DEMOCRACY TRANSIT

*The article is devoted to the study of the features of the development of democratic transit in Ukraine. The essence of the definition is democratic transit and its features that are specific to our country are highlighted. Political scientists have been shown to interpret "democratic transit" as a process of transformation of post-totalitarian societies aimed at establishing political democracy. Established Contemporary realities require new concepts that take into account not only classical Western theories (transitology) but also objective conditions for the development of the non-Western world; prospects for transformation of existing political regimes related to comprehensive analysis of socio-economic, political, legal, cultural and humanitarian and other processes, including studies of protest political culture and behavior. Analyzed Socio-political processes in the world, including in Ukraine, testify to the enormous gap between the goals and opportunities of reforming society and democratizing it. This necessitates a theoretical understanding of the problems of political development and modernization that are emerging and changing dynamically in today's context. Existing scientific research has not exhausted the possibilities of further elaboration of a wide range of issues related to the processes of democratic political development of political systems, state power and political participation, conceptual approaches of their formation and functioning, formation of democratic political culture, culture of political protest. In modern political science, there is no single point of view regarding the set of conditions*



*under which a successful democratic transition can take place. Moreover, some researchers believe that there is no single set of such prerequisites. The characteristic features of modern democratic transit in Ukraine are the ambiguity of the state's mission, which necessitates the specification of the state's mission, goals, goals, directions and vectors of development.*

*The main features of democratic transit in Ukraine The following features of a democratic state are the hallmarks of Ukraine: lack of censorship and free speech and the ability to express opinions freely; the opportunity to vote and to be elected; freedom of movement; the choice of religion; respect for the rights of national minorities; the variability of political and economic priorities.*

*It is proved that shaping the development of democratic Ukraine requires the introduction of European values, taking into account the Ukrainian mentality.*

**Key words:** *transitive transit, legal peculiarities, government, public administration, state policy, postinformation state.*

**Пугач В.Г.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

## УПРАВЛІНСЬКИЙ СТИЛЬ ПОСТВЕСТФАЛЬСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*У сучасних умовах державі дедалі складніше здійснювати у традиційний спосіб організацію цілеспрямованих впливів. Послаблення суверенітету, зміна функціонального призначення національних кордонів, зростання ролі і значення недержавних акторів, фузія зовнішньої та внутрішньої політики, інші явища й процеси, вказуючи на ерозію Вестфальської державної системи, водночас детермінують ревізію управлінського стилю держави, пошук інших, більш адекватних стилів реалізації державно-управлінських функцій. Поствестфальська держава, котра є більш плюралістичною та менш централізованою, порівняно з державою вестфальського зразка, перебуваючи в суттєвій залежності від конкретних обставин, в яких здійснюється її управлінська діяльність, демонструє зсув у бік гібридних форм управління, де скалярний принцип є одним із решити, а не єдиним принципом організаційно-управлінської діяльності. Іншими словами, інтенсифікація процесів глобалізації, інтеграції, транснаціоналізації владних відносин, а також диверсифікація управлінських суб'єктів спровокували «кризу канону» державного управління, що знайшло своє відображення, зокрема, в деконструкції традиційного (формально-бюрократичного) управлінського стилю. Зокрема, нині спостерігаються різні комбінації поєднання трьох «ідеал-типових» управлінських стилів: ієрархії, ринку, мережі, які фіксують факт того, що поствестфальська держава є лише одним з учасників державного управління. Нівелювання звичних ієрархічних конструкцій державного управління та піднесення гібридних управлінських режимів, з одного боку, постає як еволюційна новація, котру доцільно розглядати з точки зору нових можливостей, які вона може створити для проектування управлінських структур та подальшого вдосконалення системи управління державою у поствестфальську добу. З іншого боку – диктує необхідність концентрації дослідницької уваги на виявленні оптимальних поєднань різних управлінських стилів, конструктивного «примирення» суперечливих принципів із метою уникнення дисфункціональних наслідків гібридного управлінського режиму.*

**Ключові слова:** гібридизація, державне управління, ієрархія, недержавні актори, поствестфальська держава, управлінський стиль.

**Постановка проблеми.** Особливості сучасного державного управління не можна досягнути без чіткого розуміння того, що відбувається з державою. Остання нині переживає складний етап трансформації, в межах якого зазнають змін номенклатура традиційних функцій держави, сфера її відповідальності та компетенції, адміністративно-розпорядча діяльність. Сучасні спроби концептуального осмислення причин, природи та масштабів цих змін здебільшого рамкуються переходом до поствестфальського порядку, який «у деякому сенсі зіставний із переходом від Середньовіччя до сучасної епохи у шістнадцятому та сімнадцятому сторіччях» [1, с. 3].

Центральне значення Вестфальському мирному договору, традиційно, надається у теорії та практиці міжнародних відносин. Водночас, з огляду на те, що Вестфальський договір заклав основи системи національних держав, зафіксувавши суверенну державу як «територіальну

єдиницю, що володіє правовою незалежністю, формально не підпорядковується будь-яким зовнішнім владним органам; суверенні держави також мають автономію de facto» [2, с. 230], ерозія Вестфальської системи, що нині спостерігається, не може бути проігнорована з боку науковців, що вивчають теорію та практику державного управління. Очевидно, що послаблення суверенітету, зміна функціонального призначення національних кордонів, зростання ролі та значення недержавних акторів, інші явища й процеси помітно позначаються на стилі реалізації державою своїх управлінських функцій, зокрема, та її управлінських можливостях загалом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Характер та стиль управлінської діяльності поствестфальської держави є одним із пріоритетних напрямів досліджень багатьох вчених. Зокрема, фінський професор М. Коскеньємі наголошує на тому, що модель впливу та прийняття

рішень нині дедалі менше пов'язана з суверенітетом. Мережі експертів, досвід яких жодним чином не залежить від формальної державності, керують різноманітними сферами суспільного життя, іноді за згодою держави, але частіше цілком незалежно. Втручання національних урядів, наголошує Коскенемі, ґрунтується на порадах, що даються недержавними фінансовими, військовими або екологічними мережами [3, с. 63]. М. Фіндлей наголошує на тому, що більшість методів сучасного управління, і всередині держави, особливо на міжнародному рівні, вийшли за межі веберівської моделі [4]. На поєднання управлінських стилів у публічному адмініструванні вказує Л. Мейлман [5]. Австралійська дослідниця Х. Дікінсон вважає, що сучасна система державного управління має ознаки гібридності [6]. У наукових дискусіях щодо управлінського стилю поствестфальської держави активну участь беруть В. Делла Сала, Т. Берцель, С. Кобрін, Н.К. Гьоксель, Д. Стоун, інші дослідники.

**Постановка завдання.** Завдання статті полягає у висвітленні особливостей формування управлінського стилю поствестфальської держави.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Наголошуючи на мутації «Вестфалії», німецько-британський теоретик міжнародних відносин Б. Тешке вказує, що їй протиставлена поствестфальська «текуча, аморфна й детериторіалізована геополітична конфігурація, позбавлена фіксованого центру політичної влади. У такому сценарії «Вестфалія» повідомляє про початок Нового часу або модерну, а «пост-Вестфалія» – про початок постмодерну» [7]. Останній, знаний своєю недовірою до «великих наративів», ставить під сумнів існуючі інститути і загалом усі припущення, які сприймалися як фундаментальні та незмінні. «Те, що колись вважалося автономними, самоочевидними та легітимними структурами, нині більше скидається на реїфікації. Організації закритих систем поступилися міжвідомчим цільовим групам. Легітимність об'єктивістської, заснованої на меритократичному принципі державної служби, тепер залежить від репрезентативності <...> Навіть громадянство дедалі більше втрачає зв'язок із національною державою, оскільки права розподіляються та проголошуються незалежно від національної приналежності [8, с. 134]. Суттєвим змінам піддається й управлінський стиль поствестфальської держави. Як зауважує Л. Мейлман, «хоча ієрархія все ще залишається основним засобом координації в управлінні, нині вона поєднується з двома «новими способами управ-

ління» – мережевим та ринковим <...> Еволюція стилів або режимів управління з 1950-х рр. призвела не до появи нового загального стилю, а до складних й динамічних поєднань стилів управління» [5, с. 1]. Серед еволюційних факторів, які ставлять під сумнів традиційні форми управлінської діяльності держави, Ж.-Б. Обі виокремлює глобалізацію та європеїзацію, відмежування суспільства від держави та децентралізацію влади [9, с. 609]. Що стосується глобалізації та європеїзації, то вплив цього фактору на трансформацію державного управління, за словами Ж.-Б. Обі, має прояв в інтернаціоналізації джерел адміністративного права. Йдеться про запровадження до національних адміністративних систем зовнішніх норм та стандартів. Найбільш яскраво це виявляється в межах Європейського Союзу, адміністративне право якого інтегрувало певні національні правові традиції. Разом із тим «адміністративне право ЄС не є поєднанням національних систем: це окрема система, яка все ще перебуває на початковій стадії свого розвитку, котра, зокрема, відіграє власну особливу роль в інституціональних рамках Союзу» [10, с. 28]. Окрім цього, наголошує польський професор Є. Супернат, не варто недооцінювати вплив ЄС на розвиток транснаціональних адміністративних цінностей. Другий фактор, пов'язаний зі зменшенням впливу держави на суспільство, найбільш рельєфно виявляється, по-перше, в обмеженні державного впливу на національну економіку. Ілюструючи «регресію державного втручання», Є. Супернат зауважує, що приватизація, в якій Сполучене Королівство відіграло провідну роль, здійснювалася в різних формах, включаючи не лише аутсорсинг деяких державних функцій та видів діяльності, але й цілковите виведення певних видів діяльності зі сфери державного втручання та їх передачу приватному сектору відповідно до нових форм регулювання, розроблених, зокрема, децентралізованими установами [10, с. 28]. Деактуалізація держави як регулятора економічної діяльності, зауважують американські вчені К.У. Ебботт та Д. Снідал, призвела до закликів щодо використання альтернативних способів управління: «вище» держави у вигляді міжнародного регулювання та «нижче» держави як у формі зусиль неурядових організацій по запереченню державного регулювання, такі і у формі аргументів бізнесу на користь саморегулювання [11, с. 44]. По-друге, зменшення держави на користь громадян, що простежується у «переході від традиційних вимог представницької демократії до адміністративної демократії». Йдеться про

запровадження принципів адміністративної прозорості, відкритості, участі, консультацій та інших принципів. Цей перехід доповнюється розробкою правових механізмів, процедур, які наділяють громадян новими правами та можливостями під час контактів із державними управлінськими органами [10, с. 28]. Децентралізація влади (третій фактор) розгортається, зокрема, внаслідок усвідомлення того, що «чим більш централізованим буде уряд, тим легше він опиниться у ситуації конфлікту інтересів» [9, с. 615]. Відомий дослідник Т. Кембелл децентралізацію назвав «тихою революцією», яка породжує нову модель управління, засновану на інноваційному, вправному керівництві, широкій участі населення та новому імпліцитному договорі, що регулює місцеве оподаткування. Подібну думку висловлює й Д. Родден, стверджуючи, що «окрім переходу до демократії, децентралізація та поширення федералізму, напевно, є найбільш важливими тенденціями в управлінні в усьому світі за останні 50 років» [12, с. 1–2]. Кумулятивний ефект вищезазначених факторів спричинив перетворення державного управління на полісуб'єктний феномен, де ключовими акторами постають держава, бізнес-структури та неурядові організації. При цьому, як підкреслює Л. Мейлман, спостерігається відсутність чіткого розподілу ролей між соціальними суб'єктами та класичним державним управлінням: «Уряди прийшли до розуміння того, що не в змозі самостійно вирішувати складні соціальні проблеми: вони покладаються на партнерство з іншими громадськими організаціями, приватним сектором та неурядовими організаціями» [5, с. 1]. Таку ситуацію американський дослідник Д.Ф. Кеттл позначає як «розмивання кордонів». Отже, входження у простір державного управління недержавних акторів модифікує управлінський стиль поствестфальської держави, в межах якого бюрократичний стиль поступається місцем гібридному стилю управління як своєрідному поєднанню ієрархічного, мережевого та ринкового управлінських стилів. Аналізуючи динаміку та особливості управлінських режимів, В. Лоундс та К. Склчер зауважують, що ринковий стиль управління характеризується, зокрема, тим, що актори здебільшого віддають перевагу незалежності, а рішення про співпрацю приймають лише тоді, коли побачать суттєві переваги. Натомість ієрархія здатна подолати проблеми координації та співпраці, що існують у межах ринкового стилю. Що стосується мереж, то цей управлінський стиль ґрунтується на розумінні того, що суб'єкти можуть мати взаємодоповнюючі інтереси. Відносини формуються

на засадах довіри, лояльності та взаємності, що дозволяє розвивати та підтримувати впродовж тривалого часу співпрацю [13, с. 318–319]. Ці «ідеал-типові» стилі управління можуть створювати різні комбінації, однак питання в тому, чи завжди їх поєднання є продуктивними. Наприклад, Мережа європейських консультативних рад із навколишнього середовища (EEAC) наводить такі рекомендації: ієрархічне управління найкраще застосовувати для розв'язання нагальних питань, мережі – для вирішення складних багатосторонніх та багаторівневих проблем, засобом ринкового стилю управління доцільно вирішувати проблеми, які мають порівняно незначний вплив на інші зацікавлені сторони [5, с. 6–7]. Загалом EEAC підтримує «гібридні інструменти, якщо вони ефективно поєднують переваги управління засобом законодавства, добровільної діяльності та саморегулювання» [14, с. 4].

Державне управління, будучи виключно національним, останніми роками перетинає державні кордони. Останні втрачають колишнє значення для поствестфальської держави. Як зауважує Р. Купер, це факт життя ХХІ століття: «Більшість прикордонних знаків Європейського Союзу були прибрані, і ви розумієте, що перебуваєте в іншій країні лише за різними кольорами дорожніх знаків. Нині судові рішення виконуються за межами державних кордонів, аж до штрафів за паркування» [15, с. 30]. Вочевидь, за таких умов еволюціонує й управлінський стиль держави.

**Висновки.** Свого часу відомий американський дослідник Д. Уалдо зауважив, що М. Вебер змалював гарний портрет сучасності, однак теоретик державного управління «має відмовитися від того, щоб вірити у те, що це найгарніша картина серед усіх картин» [8, с. 135]. Тим самим ще в середині минулого століття Уалдо поставив під сумнів «ортодоксальну інструментальну раціональність», притаманну практиці державного управління. Інтенсифікація процесів глобалізації, інтеграції та диверсифікації управлінських суб'єктів спровокувала «кризу канону» державного управління, що знайшло своє відображення, зокрема, в деконструкції традиційного (формально-бюрократичного) управлінського стилю. Поствестфальська держава, котра є більш плюралістичною та менш централізованою порівняно з державою вестфальського зразка, в реалізації своїх функцій демонструє зсув у бік гібридних форм управління, в межах яких скалярний принцип є одним із решти, а не єдиним принципом організаційно-управлінської діяльності.

**Список літератури:**

1. Kobrin S.J. Globalization, Transnational corporations and the Future of Global Governance. *Handbook of Research on Global Corporate Citizenship* / ed. by A.G. Scherer and G. Palazzo. Cheltenham and Northampton, 2008. P. 1–38. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/58d4/a8d064db6ffc0d008afd8c79454ab15499b.pdf>
2. Krasner S.D. Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*. 2011. Vol. 22, № 3. P. 229–251. URL: <http://mailhold.org/mediapool/113/1132142/data/Krasner.pdf>
3. Koskeniemi M. What Use for Sovereignty Today? *Asian Journal of International Law*. 2011. Vol. 1, № 1. P. 61–70. URL: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/2E9216C30FE47B5317C610F87BDF61D6/S2044251310000044a.pdf/what\\_use\\_for\\_sovereignty\\_today.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/2E9216C30FE47B5317C610F87BDF61D6/S2044251310000044a.pdf/what_use_for_sovereignty_today.pdf)
4. Findlay M. State Hierarchy and Governance: Of Shadows or Equivalence in Regulating Global Crisis. *The Dual State: Para-politics, Carl Schmitt and the National Security Complex* / ed. by E.M. Wilson, 2012. P. 153–170.
5. Meuleman L. Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration. *EFMD conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?* Conference Paper, 14–16 June 2006. Aix-en-Provence : European Foundation for Management Development. P. 1–23. URL: [https://www.academia.edu/8396218/INTERNAL\\_META-GOVERNANCE\\_AS\\_A\\_NEW\\_CHALLENGE\\_FOR\\_MANAGEMENT\\_DEVELOPMENT\\_IN\\_PUBLIC\\_ADMINISTRATION](https://www.academia.edu/8396218/INTERNAL_META-GOVERNANCE_AS_A_NEW_CHALLENGE_FOR_MANAGEMENT_DEVELOPMENT_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION)
6. Dickinson H. From New Public Management to New Public Governance: The implications for a ‘new public service’. *The three sector solution. Delivering public policy in collaboration with not-for-profits and business* / edited by J.R. Butcher and D.J. Gilchrist. Canberra, 2016. P. 41–60.
7. Тешке Б. Миф о 1648 годе: класс, геополитика и создание современных международных отношений / пер. с англ. Д. Кралечкина. Москва : Высшая школа экономики, 2019. 416 с. URL: <https://play.google.com/books/reader?id=Oh-QDwAAQBAJ&pg=GBS.PT2.w.0.0.0.1>
8. Miller H.T., Fox C.J. Postmodern public administration. Rev. ed. Armonk, New York, London, 2007. 157 p. URL: [http://www.kolegji-juridica.org/new\\_web/wp-content/uploads/2017/04/Hugh\\_T\\_Miller\\_Charles\\_J\\_Fox\\_Postmodern\\_PublicBookFi.org\\_.pdf](http://www.kolegji-juridica.org/new_web/wp-content/uploads/2017/04/Hugh_T_Miller_Charles_J_Fox_Postmodern_PublicBookFi.org_.pdf)
9. Auby J.-B. The Transformation of the Administrative State and Administrative Law. *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State* / ed. by A. von Bogdandy, P.M. Huber and S. Cassese. Oxford, 2017. P. 601–630.
10. Superant J. Administrative state in comparative perspective. *Comparative Perspectives for Public Administration and Administrative Law* / ed. by D. Cendrowicz and A. Chrisidu-Budnik. Wrocław, 2018. P. 25–34. URL: [http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/92935/Comparative\\_Perspectives\\_for\\_Public\\_Administration\\_and\\_Administrative\\_Law.pdf](http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/92935/Comparative_Perspectives_for_Public_Administration_and_Administrative_Law.pdf)
11. Abbott K.W., Snidal D. The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. *The Politics of Global Regulation* / ed. by W. Mattli and N. Woods. Princeton, 2009. P. 44–88. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228677087\\_The\\_Governance\\_Triangle\\_Regulatory\\_Standards\\_Institutions\\_and\\_the\\_Shadow\\_of\\_the\\_State](https://www.researchgate.net/publication/228677087_The_Governance_Triangle_Regulatory_Standards_Institutions_and_the_Shadow_of_the_State)
12. Rodden J.A. Hamilton’s Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism. New York: Cambridge University Press, 2006. 313 p. URL: <http://web.mit.edu/jrodde/www/materials/RoddenFinal.pdf>
13. Lowndes V., Skelcher C. The Dynamics of Multy-Organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*. 1998. Vol. 76. P. 313–333. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9299.00103>
14. European Governance for the Environment. First EEAC Statement on Governance. November 2003. URL: <http://eeac.eu/wp-content/uploads/2017/10/2003-11th-EEAC-WG-Governance-statement-final-3-12-03.pdf>
15. Cooper R. The breaking of nations: order and chaos in the twenty-first century. New York : Atlantic Monthly Press, 2003. 180 p. URL: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/cooper.pdf>

**Puhach V.H. THE ADMINISTRATIVE STYLE OF THE POST-WESTPHAL STATE**

*On modern time conditions the state increasingly faces the difficulties to organize purposeful influences in the traditional way. Weakening sovereignty, changing of the functional purpose of national borders, increasing role and importance of non-state actors, fusion of foreign and domestic policy, other phenomena and processes, indicating erosion of the Westphalian state system simultaneously determine the revision of its public administration styles, search for other, more adequate styles of implementation of managerial function. The post-Westphalian state, which is more pluralistic and less centralized, compared to the Westphalian state, being substantially dependent on the particular circumstances of its governing activity, demonstrates a shift towards hybrid forms of governance where the scalar principle is not the only principle of organizational and administrative activity. In other words, the intensification of the processes of globalization, integration, transnationalization of power based relations, as well as the diversification of administrative entities have provoked*

*a «crisis of the canon» of public administration, which is reflected, among other things, in the deconstruction of traditional (formal-bureaucratic) governance. In particular, different combinations of three “ideal-typical” management styles are now observed: hierarchy, market, network, proving that the post-Westphalian state is only one of the participants in public administration. Leveling the usual hierarchical structures of public administration and the rise of hybrid management regimes, on the one hand, is considered to be an evolutionary innovation, which must be considered in terms of new opportunities that it can create to design management structures and to further improve the system of public administration in the post-Westphalian state. On the other hand, it dictates the need to concentrate research attention on the identification of optimal combinations of different styles of administration, constructive «reconciliation» of contradictory principles in order to avoid dysfunctional consequences of the hybrid management regime.*

**Key words:** *hybridization, public administration, hierarchy, non-state actors, post-Westphalian state, managerial style.*

**Ситник Г.П.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ПРО ОДИН ІЗ ПІДХОДІВ ЩОДО КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЮТЬ ПОНЯТТЯМ «НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА» В ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті встановлена відсутність розуміння в дослідників політиків та управлінців природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів можливого управлінського впливу на соціальне явище, яке визначають поняттям «національна безпека». Обґрунтовано, що це явище відображає специфіку етнокультурного усвідомлення, емоційну та варіативну оціночну характеристику динаміки безпечних умов буття людини, суспільства та державних інститутів та поєднує ціннісну, образну і поняттєву їх сторони, що дає змогу відбити в його змісті істотні властивості, зв'язки, відношення, суперечності, тенденції розвитку предметів, які його утворюють. Показано, що це передбачає фіксацію ознак і властивостей об'єктів реального світу, які визначаються концептами: «небезпека», «безпека», «нація», «націоналізм», «національний», «культурний код народу (нації)», «державність», їх взаємозв'язку та взаємозумовленості як соціокультурних феноменів. Запропоновано підхід щодо інтерпретації та операціоналізації концепту «національна безпека», відмінністю якого є розгляд у цьому концепті елемента «безпека» як соціокультурного феномена та як категорії. Він відображає універсальні властивості та закономірності розвитку матеріальних, природних й духовних явищ, пов'язаних з їх існуванням, а елемент «національна» – як феномен, що відображає характеристики культурного коду макросоціальної спільноти (нації) та створених державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності та функціонування державності, яке відповідає її природі. Показано, що цей підхід дає змогу мінімізувати небезпеки підміни національних цінностей та інтересів владною верхівкою та ігнорування потреб розвитку соціальних груп і враховувати трансформації глобального простору.*

**Ключові слова:** національна безпека, безпека, небезпека, публічне управління, культурний код, нація, націоналізм, національні інтереси.

**Постановка проблеми.** Обґрунтованість управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки залежить від наявності в дослідників, політиків та управлінців понятійно-категоріального апарату, який би давав змогу уникнути неоднозначності та суперечності у процесі підготовки цих рішень. Поняття «національна безпека» є базовим для визначення низки інших, серед яких, зокрема, «політика національної безпеки», «система національної безпеки». Проте, незважаючи на спроби приведення його змісту до виду, який би давав змогу оперувати з ним при вирішенні практичних задач щодо забезпечення національної безпеки, до цього часу відсутня єдність щодо сутності соціального явища, для визначення якого використовують це поняття, що зумовлює актуальність пошуку підходів щодо концептуалізації явища, яке визначають цим поняттям у теорії публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Історично сформувалися два підходи щодо

з'ясування когнітивних ознак соціального явища, для визначення якого використовують поняття «національна безпека» [1–3]. За першим, сутність явища розкривають у контексті вирішення проблеми захисту прав і свобод людини (індивіду), які розглядаються як абсолютні цінності, тому забезпечення безпеки людини визначається пріоритетом. У другому підході акцентується на пріоритеті забезпечення безпеки державних інститутів. При цьому думки суттєво різняться стосовно того, що слід розуміти під цим явищем: стан предмета (об'єкта, суб'єкта тощо) чи категорію, яка характеризує його стан [1–5]. Це знаходить відображення й у нормативно-правових документах, в яких пропонуються різні версії трактування змісту поняття «національна безпека» [6–8]. Часто поза увагою науковців залишається й той факт, що з'ясування змісту вказаного поняття має відбуватися в контексті природи факторів, які ідентифікують як небезпеки буттю людини (індивіда), суспільства чи державних інститутів, тому

розкриття сутності соціального явища, яке визначають поняттям «національна безпека», залишається актуальною проблемою в теорії публічного управління.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування підходу щодо концептуалізації явища, яке визначають поняттям «національна безпека» в теорії публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Багато соціальних явищ, котрі свідчать про сутнісні характеристики соціальних об'єктів, виражають не тільки очевидні характеристики соціальної дійсності, а й більш глибокі її процеси, зв'язок яких має латентний характер. Чільне місце серед них посідає й явище, яке визначають поняттям «національна безпека». Розкриття сутності цього явища не є тривіальним завданням. Тому, незважаючи на те, що, як правило, вважають, що «національна безпека» є поняттям, у науковому сенсі більш доцільним біло б вживання терміна «концепт». Доцільність використання терміна «концепт» зумовлена, зокрема, тим, що явище, яке традиційно визначають поняттям «національна безпека», породжене конкретним суспільством та існує тому, що люди згодні дотримуватись певних правил, виконання яких розглядається як передумова її забезпечення. Це означає, що воно є соціальним конструктом, який відображає специфіку етнокультурного усвідомлення, емоційну та варіативну оціночну характеристику динаміки безпечних умов їх буття, а поняття, як правило, передбачає мінімізацію будь-якої суб'єктивності, варіативності, є нормативним, що не дає змоги відобразити у його змісті властивості, суперечності, тенденції розвитку предметів (об'єктів, суб'єктів, тощо), які утворюють соціальне явище.

Як зазначалося, під час розкриття сутності явища, яке визначають поняттям «національна безпека», домінує два підходи. В їх межах існує проблема, яка може бути зведена до двох запитань, на які важко отримати однозначну відповідь: національні цінності (інтереси) – які, тобто хто й яким чином визначає їх сукупність на державному рівні? За рахунок кого пропонується здійснювати їх захист, тобто хто й яким чином приймає рішення щодо їх пріоритетності? Складність отримання відповіді на ці запитання зумовлена тим, що керівна політична еліта часто намагається представити власні цінності та інтереси як суспільні. Тому завжди є небезпека підміни національних цінностей та інтересів інтересами владної верхівки. Крім того, навіть у розвинених демократіях можуть ігноруватися інтереси мен-

шості, оскільки існуючі там механізми прийняття рішень, у тому числі й щодо сукупності та пріоритетності національних цінностей (інтересів), зумовлюють нав'язування волі більшості меншості. Тому те, що артикулюється як національний інтерес, може й не відповідати інтересам соціальної групи, інколи досить значної.

Нині проблеми забезпечення національної безпеки розглядають у різних аспектах. Деякі вітчизняні дослідники схильні вважати під національною безпекою категорію, яка характеризує ступінь захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства й держави від загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам і цінностям суспільства та держави [3]. На думку А. Возженнікова, національна безпека – «стан держави, за якого відсутні або усунені реальні зовнішні та внутрішні загрози її національним цінностям, інтересам та національному способу життя, тобто забезпечується реалізація життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави» [9, с. 55], а В. Манілов вважає, що національна безпека – «складна багаторівнева система, яка формується у руслі об'єктивних процесів під прямим та опосередкованим впливом множини факторів» [10, с. 17]. Різноманіття щодо змісту цього поняття знаходить своє відображення й у нормативно-правових документах, що породжує невизначеності та ризики у процесі підготовки управлінських рішень у сфері національної безпеки. Так, свого часу в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України під цим поняттям пропонувалося розуміти «стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз» [6], Закон України «Про національну безпеку України» пропонує розуміти під національною безпекою «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [8].

Вказані визначення поняття «національна безпека» використовують поняття «національні інтереси», з'ясування сутності якого також не є тривіальним завданням. Це значною мірою пояснює те, що у вказаному законі йдеться про всі національні інтереси, а не тільки життєво важливі, як було у попередньому, згідно з яким ці інтереси трактувалися як «життєво важливі матеріальні, інтелектуальні й духовні цінності українського народу» [7], тобто «національні інтереси»



ототожнювалися з «національними цінностями», що є гносеологічною помилкою. «Інтерес» та «цінності» пов'язані з явищами, які мають різну природу свого походження, тому «цінність» є об'єктом досліджень окремого розділу філософії, а «інтерес» – об'єктом досліджень у соціології й політичних науках. Важливим є й те, що формування цінностей є процесом, який може охоплювати сотні років, а інтересів – роки, зрідка десятиліття, основою цінностей є соціокультурний конструкт буття народу, а інтересів – суспільно-політичний контекст.

У Стратегії національної безпеки Російської Федерації під поняттям «національна безпека» розуміється «стан захищеності особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз», а під загрозами розуміються «сукупність умов й факторів, які створюють <...> можливість нанесення шкоди національним інтересам» [11]. Згідно ж законодавства України, такими загрозами є «явища, тенденції й чинники, що унеможливають чи ускладнюють, або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України» [8]. Таким чином, російські та українські законодавці до кола національних інтересів не зараховують збереження національних цінностей, оскільки перші взагалі їх не згадують у змісті поняття «загроза національній безпеці», а другі вважають, що загрози інтересам – це одне, а цінностям – інше. Це також є ілюстрацією нерозуміння законодавцями явища, для визначення якого вони використовують поняття «загрози», як феномена живої матерії, який відображає стан системи, в якій вона зберігає свою цілісність, стійкість, здатність до ефективного функціонування та стійкого розвитку [12].

Є підстави стверджувати, що в теорії публічного управління не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем «туманності», частоти щодо нечіткого вживання з концептом «національна безпека». Головна причина розбіжностей у розумінні сутності явища, яке визначають концептом «національна безпека», зумовлена неможливістю виміряти його безпосередньо. Йдеться про процедуру введення онтологічних уявлень у деякий масив емпіричних даних, які забезпечують теоретичну організацію знання і схематизацію зв'язку понять, що відображають можливі тенденції змін референтного поля явища – «національна безпека». Тому концептуалізація, передусім, передбачає побудову системи індикаторів з'ясованих властивостей явища, для чого необ-

хідно здійснити інтерпретацію концепту «національна безпека», результатом якої має бути його трактування шляхом розкладу на конкретні елементи (у цьому випадку ними є «національна» та «безпека»). Водночас інтерпретація концепту є передумовою його операціоналізації, тобто його кількісного відображення шляхом організації процесу визначення емпіричних спостережень, які можуть бути взяті як індикатори, які вирізняють зміст концепту. Таким чином, фіксація ознак та властивостей вказаного явища є передумовою врахування його як елементу соціальної реальності при пізнанні суттєвих характеристик суспільного життя.

Вимогою щодо концептуального визначення концепту є те, що воно має вказувати на атрибут, який властивий усім соціальним явищам, які вимірюються. Ним є концепт «безпека», який розкладається на елементи, характеристики яких можна вимірювати, тобто здійснювати операціоналізацію («безпека людини», «безпека соціальної групи», «безпека державного кордону» тощо). Тому інтерпретація та операціоналізація концепту «національна безпека» передбачає з'ясування сутності явища, яке визначають концептом «безпека». Саме це явище є фундаментальною характеристикою розвитку соціальних систем, а не ліберальні цінності чи національні інтереси, які розглядаються як основні атрибути в традиційних підходах щодо трактування змісту поняття «національна безпека».

Ілюзорна доступність трактування на інтуїтивно-побутовому рівні явища, яке визначають поняттям «безпека», зумовлює широке його використання політиками, управлінцями та експертами. Проте в науковому плані воно достатньою мірою не досліджене, про що свідчать дискусії щодо вибору раціональної основи для структуризації та оцінювання небезпек безпеці (від людини до земної цивілізації), принципів побудови систем безпеки, вибору засобів й способів її забезпечення. Разом із тим явище, яке визначають концептом «безпека», є фундаментальною характеристикою буття соціальних систем, оскільки у процесі їх еволюційного розвитку (за тисячі років до появи в науковому дискурсі й практиці понять «ліберальні цінності» та «національні інтереси!»), сформувався базовий інстинкт самозбереження живих істот. Його суть полягає в їх природній спроможності виявляти та оцінювати фактори, які можуть бути причинами небезпек їх існуванню. При цьому одна й та сама ситуація може оцінюватися як небезпечна, коли є фактори,

які оцінюються як заперечливі дії щодо її буття, або як безпечна, коли вони відсутні. Тому явище, яке визначають поняттям «небезпека», є соціокультурним феноменом, який має об'єктивно-суб'єктивну природу та є невід'ємною властивістю буття соціальних систем. Оскільки єдність сталості й змінності, спрямованість й форми розвитку будь-якого процесу виражає закон заперечення-заперечення, таким саме соціокультурним феноменом є й «безпека». Таким чином, сутність концепту «безпека» має розкриватися через сутність концепту «небезпека».

З огляду на викладене, концепти «небезпека» й «безпека» мають розглядатися як характеристики буття державності, як системи, компонентами якої є територія, макросоціальна спільнота (нація) зі своїм культурним кодом та створені нею державні інститути, які утворюють каркас національної держави. Основною небезпекою для державності, як показують дослідження, зокрема, Т. Гоббса, є руйнація соціального порядку [13]. Як встановила М. Орел, неефективність традиційних способів інтеграції та координації дій індивідів, які переслідують свої цілі, сформувала проблемне поле конституювання соціальності сучасного типу, яка має забезпечити пошук оптимального балансу влади в трикутнику: індивід-суспільство-державна шляхом горизонтального й вертикального впорядкування принципів та цілей елементів соціуму на моральному, юридичному, програмно-цільовому й концептуально-ідеологічному рівнях, що дає змогу мінімізувати небезпеки дезінтеграції суспільства та стійкості держави [14]. При цьому неоднозначний вплив глобальних процесів на національний розвиток та можлива підміна провладною елітою національних цінностей та інтересів своїми, мають спонукати до більш ретельного дослідження місії культурного коду макросоціальної спільноти (нації), яка проживає на певній території, в забезпеченні стійкості державності, оскільки його руйнація в динаміці небезпек дезінтеграції державності є визначальним чинником. Таким чином, зміст та форма явища, яке визначають концептом «безпека», тісно пов'язана з наявністю умов, за яких, зокрема, для людини, стає можливим, передусім, захист її життя, свободи, власності від посягань із боку будь-кого. Тому суб'єкти публічної влади мають створювати умови, за яких гарантується певний рівень можливостей для задоволення потреб у безпеці людини (індивіду), суспільства та державних інститутів, який, по суті, й є

якісно-кількісною характеристикою явища, яке визначають концептом «безпека».

Як зазначалось, фіксація ознак й властивостей явища, яке визначають концептом «національна безпека», передбачає також розгляд елементу «національна». Ці ознаки і властивості можуть бути розкриті у контексті аналізу сутності явищ, яке визначають поняттями «нація» та «націоналізм». Дослідження взаємозв'язку цих явищ у контексті забезпечення безпеки людини, суспільства та державних інститутів заслуговує на окрему увагу, оскільки, наприклад, стосовно «націоналізму» важко уявити явище, яке б призводило до таких розбіжностей серед дослідників щодо джерел його походження та неясності майбутнього, бо ніхто не зміг навести переконливих доказів його сучасності або архаїчності, його корисності або шкідливості [15; 16]. Разом із тим, як зазначалося, принципово важливим є врахування взаємозалежності небезпек руйнації культурного коду народу (нації) та кризи державності [14]. Тому роль елементу «національна» в концепті «національна безпека» може бути з'ясована шляхом дослідження взаємозв'язку сутності концептів «нація» та «націоналізм» у контексті забезпечення безпеки державності, яка, своєю чергою, залежить від об'єктивно-суб'єктивної природи взаємозв'язку природно-біологічних та соціальних умов її розвитку як системи. Метою цього дослідження має бути з'ясування сутності взаємозв'язку концептів «нація» та «національна безпека», а також взаємозалежності небезпек руйнації культурного коду нації та національної безпеки, зокрема, кризи державності в контексті сучасних тенденцій трансформацій світового простору, одним із наслідків яких є відсутність у ньому виключно мононаціональних держав. З огляду на це прикметник «національна» (армія, безпека тощо) нині має використовуватися стосовно всього народу, який проживає на теренах держави. Цей народ утворюють сукупності людей, в яких спільне історичне минуле та які об'єднані економічними, політичними, культурними, релігійними та іншими інтересами, які за назвою є національними, а за суттю – інтересами макросоціальної спільноти, яка проживає в цій країні.

Аналіз соціокультурних феноменів, які визначають концептами «безпека», «небезпека», «національна безпека», в контексті відображення ними мети та характеристики буття соціальних систем дає підстави стверджувати про три складники безпеки державності: безпеки її

території, безпеки макросоціальної спільноти (нації), яка на ній проживає, безпеки державних інститутів. Діалектична єдність цих складників зумовлена нерозривністю їх буття. При цьому забезпечення безпеки території передбачає не тільки захист територіальної цілісності, а й інші заходи, передусім, охорону довкілля, тобто раціональне використання природних ресурсів, збереження природних комплексів, забезпечення екологічної безпеки. Забезпечення безпеки макросоціальної спільноти передбачає створення передумов для її всебічного розвитку та самореалізації, а державних інститутів – захищеність конституційного ладу держави та її суверенітету. Ці складники безпеки державності залежать від багатьох факторів, але визначальними є небезпеки руйнації культурного коду макросоціальної спільноти (нації).

Таким чином, явище, яке визначають концептом «національна безпека», є специфічною властивістю буття державності, яка відображає кількісно-якісну динаміку її розвитку та водночас є інтегральним критерієм її захищеності від небезпек, яка акумулює в собі результати життєдіяльності макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності державності, яке відповідає її природі. Тому вибір шляхів, засобів і способів забезпечення національної безпеки зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру й масштабам небезпек для державності. Це означає, що в основу вирішення проблеми забезпечення національної безпеки має покладатися принципово новий підхід щодо інтерпретації та операціоналізації концепту «національна безпека». Його принциповою особливістю є те, що елемент безпека розглядається як феномен, що характеризує стан буття людини, суспільства державних інститутів, та як категорія, яка відображає властивості й відношення об'єктивної дійсності, загальні закономірності розвитку матеріальних, природних й духовних явищ, пов'язаних з їх існуванням. Водночас зміст елементу «національна» уособлює унікальні характеристики культурного коду макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності державності, яке відповідає її природі.

### Висновки.

1. Науковці і нормативні документи дають різні тлумачення змісту поняття «національна безпека», що свідчить про відсутність розуміння природи виникнення, діалектики розвитку, механізмів можливого управлінського впливу на соціальне явище, яке визначають цим поняттям.

2. Прийняття та імплементація управлінських рішень щодо реагування на небезпеки буття людини (індивіду), суспільству та державним інститутам передбачає фіксацію ознак і властивостей явищ, які є соціокультурними феноменами та важливими елементами пізнання сутності їх буття, що визначають концептами «безпека» та «небезпека».

3. Теоретико-методологічні труднощі інтерпретації та операціоналізації концепту «національна безпека» зумовлюють необхідність більш детального розгляду в контексті сучасних змін світового економічного, політичного та культурного середовища сутності концептів «небезпека», «безпека», «нація», «націоналізм», «національний», «культурний код народу (нації)», «державність», їх взаємозв'язку та взаємозумовленості як соціокультурних феноменів.

4. Запропонований підхід щодо концептуалізації явища, яке визначають концептом «національна безпека», особливістю якого є те, що елемент безпека розглядається як феномен, що характеризує стан буття людини, суспільства, державних інститутів та відображає універсальні закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ, пов'язаних з їх існуванням, а зміст елементу «національна» уособлює характеристики культурного коду макросоціальної спільноти (нації) та створених нею державних інститутів, за яких забезпечується збереження якісної визначеності та функціонування державності, яке відповідає її природі. Підхід дає змогу мінімізувати небезпеки підміни національних цінностей та інтересів владною верхівкою та ігнорування потреб розвитку соціальних груп шляхом нав'язування волі більшості.

Перспективи подальших досліджень полягають у подальшому розкритті взаємозв'язку концептів «нація», «націоналізм», «національний», «культурний код народу (нації)», «державність» як соціокультурних феноменів сучасності.

### Список літератури:

1. Дзюбань О. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій: методологія дослідження та забезпечення : монографія. Харків : Константа, 2006. 440 с.
2. Паламарчук М. Національна безпека: застосування широкого і вузького підходів. *Політичний менеджмент*. 2011. № 2. С. 128–135.
3. Гончаренко О.М., Лисицин Е.М., Вагапов В.Б. Поняття національної безпеки в контексті національних інтересів України. *Наука і оборона*. 2002. № 1. С. 18–24.
4. Brown H. Thinking About National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World. Colorado, 1983. P. 4.
5. U.S. National Security: A Framework for Analysis / Ed. By Kauffman, J. McKittrick, T. Leney. Lexington (Mass), 1985. Pp. 12, 14.
6. Концепция (основы государственной политики) национальной безопасности Украины. *Зеркало недели*. 1997.
7. Закон України про основи національної безпеки України. *Уряд. кур'єр*. 2003.
8. Закон України «Про національну безпеку України». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
9. Возженников А.В. Национальная безопасность (теория, политика, стратегия) : Монография. Москва : НПО Модуль, 2000. 240 с.
10. Манилов В.А. Безопасность в эпоху партнерства : Монография. Москва : ТЕРРА, 1999. 368 с.
11. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102385609>
12. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / сост.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.; под общ. ред. Г.П. Сытника. Киев : НАДУ, 2012. С. 13–17.
13. Томас Гоббс. Левиафан. Москва : Рипол Классик, 2016. 608 с.
14. Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки : монографія. Київ : «Поліграф плюс», 2019. 320 с.
15. Бенедикт Андерсон. Воображаемые сообщества. Размышления об истоках и распространении национализма / Пер. с англ. В. Николаева. Москва : Кучково поле, 2016. 416 с.
16. Бауман З. Текучая современность / Пер. с англ. под ред. Ю.В. Асочакова. Санкт-Петербург : Питер, 2008. 240 с.

**Sytnyk G.P. ABOUT ONE OF APPROACHES TO THE CONCEPTUALIZATION OF THE SOCIAL PHENOMENON, WHICH DEFINED THE CONCEPT OF “NATIONAL SECURITY” IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article established the lack of understanding among researchers of politicians and managers of the nature of the emergence, the dialectic of development, and the mechanisms of possible managerial impact on a social phenomenon, which is defined by the concept of “national security”. It is substantiated that these phenomena reflect the specifics of ethnocultural consciousness, the emotional and varieties evaluative characteristics of the dynamics of safe living conditions of a person, society and state institutions, and combines the values, figurative and conceptual sides of them, which makes it possible to reflect its essential properties, connections, relationships, contradictions, development trends of objects of its generators. It is shown that this involves fixing the signs and properties of objects of the real world, which are determined by the concepts: “danger”, “security”, “nation”, “nationalism”, “national”, “cultural code of the people (nation)”, “their statehood” interconnection and interdependence as sociocultural phenomena. An approach is proposed for the interpretation and operationalization of the concept of “national security”, the difference of which is the consideration in this concept of the element of “security” as a sociocultural phenomenon and as a category. It reflects the universal properties and patterns of development of material, natural and spiritual phenomena associated with their existence, and the “national” element, as a phenomenon, reflects the characteristics of the cultural code of the macro-social community (nation) and state institutions created by it, which ensure the preservation of certainty and functioning statehood that matches its nature. It is shown that this approach allows minimizing the dangers of substituting the national values and interests with the ruling elite and ignoring the development needs of social groups and taking into account the transformation of the global space.*

**Key words:** national security, security, danger, public administration, cultural code, nation, nationalism, national interests.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/05>**Бойко О.П.**

кандидат наук з державного управління

### ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

*У статті проаналізовано законодавче забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії в Україні, досліджено хронологію розвитку законодавчого забезпечення форм прямої демократії в Україні на сучасному етапі, визначено перспективи вирішення проблем нормативно-правового регулювання форм безпосередньої демократії, таких як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори, місцевий референдум, органи самоорганізації населення. Зокрема, у статті зазначено, що відсутнє законодавче регулювання місцевих референдумів, а наявні законодавчі ініціативи досі не мають перспективи розвитку. У статті констатується, що інші форми прямої демократії доцільно регулювати локальними нормативно-правовими актами, такими як статuti територіальних громад, та відповідними положеннями про місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори тощо. У статті також проаналізовано потенційні законодавчі ініціативи щодо розвитку форм безпосередньої демократії та визначено основні дискусійні питання щодо шляхів вирішення проблеми розвитку форм прямої демократії: відсутність чіткого організаційно-правового механізму, нівелювання значимістю статутної нормотворчості, у тому числі, в питаннях партисипативної демократії на локальному рівні. У статті акцентується на тому, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 р., особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання партисипативної демократії в Україні. Зазначається, що саме демократія участі має стати діалогом влади та громадян з усіх важливих питань. Зазначається, що дискусія щодо законодавчого забезпечення форм безпосередньої демократії нині не є завершеною, проте є актуальною. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні. Проте окремі форми безпосередньої демократії, як-то місцевий референдум, має регулюватись окремим законом. Автор пропонує врегулювати питання імперативності статутів територіальних громад і запровадити механізм контролю за відповідністю статутів територіальних громад нормам Конституції та законів України.*

**Ключові слова:** форми безпосередньої демократії, статут територіальної громади, об'єднані територіальні громади, децентралізація, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 140 Конституції України [1] та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій, повноважень є територіальна громада. Законодавець визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Формами прямої демократії на місцевому рівні зако-

ном визначено: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, порядок організації та проведення яких має визначатися статутами територіальних громад. Водночас не всі територіальні громади мають статuti і далеко не в усіх статутах територіальних громад нині відповідні форми прямого волевиявлення належним чином регламентовані. В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 р. [5], особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання партисипативної демократії в Україні. Саме демократія участі має стати діалогом влади та громадян з усіх важливих питань. Нині незрозуміло, скільки статутів органів місцевого самоврядування існує, тим більше в об'єднаних територіальних громадах, та які норми партисипативної демократії містять існуючі статuti, чи є положення у громадах щодо тих чи інших форм прямої демократії. З одного боку, важливо неухильно дотримуватись принципів місцевого самоврядування, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування щодо автономності, особливо актуально це за умов нинішньої реформи місцевого самоврядування. З іншого боку, важливо, приймаючи рішення, зважати на інший принцип місцевого самоврядування: повсюдності та рівності умов. Органи місцевого самоврядування по-різному вирішують питання партисипативної демократії: подекуди вони ігноруються у статутах, або у статутах повторюються норми закону, або регламентуються так, що громадські слухання, збори, місцеві ініціативи проводяться як формальні процедури або взагалі організаційно забюрократизовуються настільки, що унеможливлене їх упровадження взагалі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика, що пов'язана із вивченням актуальних проблем розвитку форм прямої демократії та статутного права, знайшла своє розкриття у працях вітчизняних вчених М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, О.В. Батанова, М.М. Білинської, В.І. Борденюка, Я.Ф. Жовнірчика, М.Х. Корецького, В.В. Кравченка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, В.Л. Федоренка, Ю.П. Шарова, М.О. Пухтинського, В.П. Рубцова та інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення проблематики та перспектив законодавчого забезпечення розвитку форм прямої демократії в умовах децентралізації в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У 2014 р. народними депутатами України VIII скликання була відкрита дискусія щодо регулювання питань партисипативної демократії у чинному законодавстві. Зокрема, було внесено низку відповідних законопроектів: «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 2295-а), «Про громадські слухання» (реєстр. № 2296-а), «Про публічний контроль» (реєстр. № 2297-а), низку альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» тощо. 11 листопада 2015 р. рішенням Комітету з

питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування Верховної Ради України підтримано проекти законів «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 2467) та «Про органи самоорганізації населення» у новій редакції (реєстр. № 2466). 10 квітня 2017 р. питання правового регулювання були розглянуті під час круглого столу Комітету з питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування, присвяченому питанням партисипативної демократії. Отже, було проведено ретельний аналіз чинного законодавства щодо партисипативної демократії, розпочато дискусію щодо внесених проектів.

У процесі такої дискусії виявлено основні проблеми застосування місцевої демократії, основною з яких є відсутність чіткого регулювання механізмів місцевої демократії в законодавстві та встановлення вимог для органів місцевого самоврядування врегулювати механізми місцевої демократії в нормативно-правових актах. Так, відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через утворенні нею органи місцевого самоврядування [1]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано окремі форми прямої демократії:

– ст. 7 Закону («Місцевий референдум») визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми;

– ст. 8 Закону («Загальні збори громадян») визначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається також законом та статутом територіальної громади;

– ст. 9 Закону («Місцеві ініціативи») регламентовано, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

– ст. 13 Закону («Громадські слухання») визначено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади;

– ст. 14 Закону («Органи самоорганізації населення»), що відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону є складником системи місцевого самоврядування, а правовий статус, порядок організації та діяльності

органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [4].

Наступною проблемою є відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду:

- не визначено перелік питань, які мають бути врегульовані в рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії;

- не визначено перелік питань, які мають бути врегульовані у статуті територіальної громади щодо партисипативної демократії;

- недосконалий сам механізм застосування форм прямої демократії.

Проте демократична модель державного управління передбачає активну участь громадськості у процесі прийняття рішень. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур. Актуальною є чітка регламентація процедур таких форм локальної демократії, як місцеві ініціативи та громадські слухання.

Варто зазначити, що форми прямої демократії регламентуються не лише нормами Закону України «Про місцеве самоврядування». Наприклад, громадські слухання (громадські обговорення, публічні консультації) регламентуються також ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст.ст. 6, 9, 20 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», Постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 25.05.2011 р. про врахування громадських інтересів щодо містобудівної діяльності. Отже, постає питання доцільності регламентації громадських слухань у таких випадках локальними нормами права.

У грудні 2015 р. було також ініційовано проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади) (реєстр. № 3634), яким було запропоновано нову редакцію ст.ст. 8, 13 і 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Метою законодавця було:

- усунути факультативність статуту територіальних громад як нормативно-правового акта;

- скасувати вимогу щодо реєстрації статуту територіальної громади;

- окреслити основні вимоги щодо порядку підготовки статуту;

- встановити невід'ємним елементом статуту територіальної громади затвердження процедури проведення загальних зборів і громадських слухань;

- запровадити основні елементи процедури проведення загальних зборів і громадських слухань (уточнення суб'єктів ініціативи, визначення обов'язків органів місцевого самоврядування щодо організації та реалізації тощо);

- скасувати Постанову Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» як архаїчну.

У 2017 р. було запропоновано тотожні проекти щодо удосконалення статутної нормотворчості територіальних громад (реєстр. №№ 7297 та 7297-1), якими передбачалось внести зміни до окремих законодавчих актів України:

- закріплення принципу, згідно з яким статут територіальної громади має найвищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади;

- законодавче закріплення переліку питань, що мають становити предмет статуту територіальної громади;

- деталізація предмета статуту територіальної громади в частині регулювання різних форм партисипативної демократії: місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання;

- створення належних правових передумов для налагодження дієвого громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- необхідність закріплення у статуті територіальної громади чіткого переліку питань, у тому числі засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства тощо;

- можливість затвердження статуту територіальної громади на місцевому референдумі;

- обов'язковість дотримання положень статуту територіальної громади;

- у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановити вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування;

- передбачити, що детальний порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад;

- визначити перелік питань, які мають бути врегульовані в рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії та статутах територіальних громад.

Аналізуючи висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та усіх учасників багаторічної дискусії щодо запропонованих ініціатив, можемо констатувати:

1) актуальність дискусії щодо регулювання питань партисипативної демократії є беззаперечною;

2) питання окремого регулювання кожної з форм прямої демократії окремим законом по кожній формі безпосередньої демократії здебільше не підтримується. Загалом поділяючи ідею реформування, Головне науково-експертне управління пропонує здійснити таке регулювання шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

3) асоціації органів місцевого самоврядування мають неоднозначну позицію щодо таких ініціатив. Зокрема, Асоціація міст України не підтримала прийняття законопроекту про місцеві ініціативи як окремих законів, водночас запропонувала доопрацювати законопроект про громадські слухання. При цьому Асоціація міст України підтримала всі законопроекти щодо статутної нормотворчості, натомість запропонувала на основі наявних проектів підготувати єдиний спільний. Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад підтримала всі ініціативи. Українська асоціація районних та обласних рад висловила низку зауважень до проекту про місцеві ініціативи та підтримку проекту про громадські слухання у редакції, що пропонується;

4) всі проекти мають висновки відповідних Комітетів Верховної Ради України про відповідність положенням Конституції України та вимогам антикорупційного законодавства;

5) Інститут законодавства України Верховної Ради України, Національна академія державного управління при Президенті України, Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого, Національний дослідницький інститут державного будівництва висловили окремі зауваження до низки зазначених ініціатив.

Варто зазначити, що дискусія щодо законодавчого регулювання місцевого референдуму також є. Так, у 2015 р. було зареєстровано кілька альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» (реєстр. №№ 2145а-1, 2145а-2, 2145а-3, 2535-1). При розгляді цих проектів Комітет із питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення, визначившись шляхом голосування. Водночас жоден із них не розглядався в залі пленарних засідань. У вересні

2019 р. Верховною Радою України IX скликання зареєстровано новий проект закону про місцевий референдум, який нині перебуває на розгляді профільного Комітету Верховної Ради України (реєстр. № 2121).

Проте Верховна Рада України прийняла важливе рішення щодо розвитку безпосередньої демократії – Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (реєст. № 2299). Цей проект сприяв розвитку ефективного діалогу громадян із владними інституціями. І хоча ініціатива щодо окремого закону «Про петиції» (реєстр. 2997) не була підтримана, прогрес розвитку демократії участі дійсно беззаперечний.

Варто зазначити, що нині триває дискусія щодо доцільності законодавчого забезпечення поняття «бюджет участі» («партисипативний бюджет») та введення відповідних норм законодавчого регулювання, наприклад, у Податковий кодекс України.

Отже, у процесі дослідження виникло кілька дискусійних питань щодо вирішення проблеми.

1. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням окремих законів чи статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні?

2. Чи мають бути статuti територіальних громад імперативною нормою? Якщо ні, можливо, доцільно здійснювати регулювання форм (або окремих форм, як референдум) на законодавчому рівні?

3. Якщо статут – імперативна норма, чи є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України? Чи доцільно впроваджувати типові статuti, положення щодо партисипативної демократії?

4. Як досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії?

5. Чи доцільно вводити санкції у разі порушення статутних правил щодо норм партисипативної демократії?

З огляду на серйозні концептуальні питання, на базі профільного Комітету Верховної Ради України VIII скликання було створено робочу групу, яка напрацювала окремих законопроект щодо удосконалення законодавчого регулювання механізмів локальної демократії та статутної нормотворчості: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості»



(реєстр. № 10158). Влітку 2019 р. профільний Комітет рекомендував Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні прийняти цей законопроект за основу.

Проектом Закону пропонувалось внести зміни до низки законодавчих актів України, визначивши, зокрема, коло суб'єктів, уповноважених брати участь у загальних зборах, громадських слуханнях, вносити місцеві ініціативи, орієнтовний перелік питань, які можуть вирішуватися за допомогою загальних зборів, випадки, коли громадські слухання проводяться в імперативному порядку з ініціативи органів місцевого самоврядування, порядок реалізації рішень за результатами впровадження форм прямої демократії.

При цьому з метою забезпечення більшої автономії територіальних громад у питаннях регламентації вказаних форм локальної демократії законопроектом запропоновано встановити, що порядок ініціювання, підготовки та проведення загальних зборів, громадських слухань, внесення місцевих ініціатив визначатиметься статутом територіальної громади.

Крім того, враховуючи значне розширення кола питань, що відповідно до законопроекту зможуть бути предметом правового регулювання статутів територіальних громад, пропонується передбачити обов'язковість прийняття цих нормативно-правових актів сільськими, селищними, міськими радами.

Законопроектом також передбачалось замінити державну реєстрацію статутів територіальних громад Міністерством юстиції України. А його опрацюванням на предмет відповідності Конституції України та законам України передбачалось покласти на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в повідомному порядку. При цьому у разі виявлення невідповідності положень

статуту Конституції України та законам України з'являється змога звертатися до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, для визнання такого статуту протиправним та нечинним.

Реалізація положень зазначеного законопроекту після його прийняття потребувала б змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13), а також скасування постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 р. №1122 і «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555.

З огляду на призначення позачергових виборів народних депутатів України у 2019 р., цей законопроект не був розглянутий на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, дискусія щодо законодавчого забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії триває.

**Висновки.** Дискусія щодо законодавчого забезпечення форм безпосередньої демократії не є завершеною, є актуальною. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні. Проте окремі форми безпосередньої демократії, як-то місцевий референдум, має регулюватись окремим законом. Очевидно, що статут територіальної громади має бути імперативною нормою. При цьому є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України. У процесі вирішення поставлених задач важливо досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії.

#### Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.
2. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 273–278.
3. Стрілець Ю.П. Правові засади громадського контролю у місцевому самоврядуванні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2 (46). С. 194–197.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 6, 7, 8, 9, 13, 14.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / *Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
6. Ільків Н.В. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): посібник для працівників органів місцевого самоврядування. Київ : Академпрес, 2003. 132 с.

7. Погорілко В.Ф., Ставнійчук М.І., Руда Н.І., Кривенко Л.Т. та ін. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Конституційне право України. 2000. 354 с.

8. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / за ред. В.П. Артеменка. Київ : Інститут громадянського суспільства, 2007. 240 с.

### **Boyko O.P. PROSPECTS OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE FORM OF DIRECT DEMOCRACY**

*The article analyzes the legislative support for the development of forms of direct democracy in Ukraine, investigates the chronology of the development of legislative support for forms of direct democracy in Ukraine, identifies the prospects for solving the problems of normative legal regulation of forms of direct democracy such as: public hearings, local initiatives, general meetings, local referendum, self-organization bodies of the population. In particular, the article states that there is no legislative regulation of local referendums, and existing legislative initiatives do not yet have prospects for development. The article states that other forms of direct democracy are appropriate to regulate by local normative legal acts, such as statutes of territorial communities and corresponding provisions on local initiatives, public hearings, general meetings, etc. The article also analyzes potential legislative initiatives on the development of forms of direct democracy and identifies the main debates on ways to solve the problem of the development of forms of direct democracy: the lack of a clear organizational and legal mechanism, the leveling of the importance of statutory rulemaking, including in the issues of party-level democracy. The article emphasizes that in the conditions of local self-government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine" No. 333-p of April 1, 2014, the issues of effective the legal regulation of participatory democracy in Ukraine. It is noted that democracy of participation should become a dialogue between the authorities and citizens on all important issues. It is noted that the debate on legislative support for forms of direct democracy is not yet complete, but is relevant. The regulation of forms of direct democracy should be a mandate of local community charters and local regulations. However, some forms of direct democracy, such as a local referendum, should be governed by a separate law. The author proposes to regulate the imperative of the statutes of territorial communities. The author also proposes to introduce a mechanism for controlling the compliance of the statutes of territorial communities with the norms of the Constitution and laws of Ukraine.*

**Key words:** direct democracy, territorial community statute, united territorial communities, decentralization, general assembly of citizens, local initiatives, public hearings.

Дурман М.О.

Херсонський національний технічний університет

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНОГО АПАРАТУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті здійснено комплексний аналіз базових понять та термінів у сфері державної регуляторної політики. Понятійно-термінологічний апарат (поняття, терміни й категорії) відображає специфіку досліджуваного об'єкта, принципи й методи наукового аналізу. Науково-теоретичне обґрунтування інструментарію регуляторної політики держави має враховувати сучасні умови розвитку економіки та інтеграційних процесів. У дослідженні представлені складники регуляторної політики держави, які містять організаційні та правові механізми державного управління, методи формування, здійснення та відстеження результатів реалізації державної регуляторної політики. Визначено, що, незважаючи на наявність спеціалізованого законодавства, в науково-термінологічному апараті регуляторної політики є певні пробіли та недосконалості, пов'язані з відсутністю певних термінів або відсутністю їх тлумачення. Для покращення стану справ пропонуються авторські визначення певних термінів та дефініцій. Наприклад, пропонується увести поняття «комплексний критерій оцінки ефективності регулювання» – показник, що визначається як сукупність оцінок ефективності механізмів формування та здійснення регуляторних рішень, що включають у себе їх відповідність політиці регулювання певної галузі господарювання (аналіз процесу управління галуззю, його вдосконалення, синтез нового регуляторного рішення із заданими цілями), контрольованості (можливість втручання у процес регулювання на його різних стадіях із забезпеченням досягнення поставлених цілей), безперервності регулювання (система управління галуззю за допомогою регуляторних рішень має забезпечувати виконання суб'єктами та об'єктами регулювання своїх повноважень і забезпечувати розвиток галузі), раціональності та функціонального призначення.*

*Запровадження єдиного науково-термінологічного апарату у сфері регуляторної політики є вдосконаленням організаційного та правового механізмів державного управління. Використання цих механізмів дасть змогу фахівцям державного управління, представникам бізнес-середовища та іншим зацікавленим особам і об'єднанням застосовувати одну термінологічну базу у процесі формування, здійснення та відслідковування результатів державної регуляторної політики, що можуть бути використані для державного управління економікою.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, державна регуляторна політика, понятійно-термінологічний апарат, нормативно-правовий акт, регуляторне рішення.

**Постановка проблеми.** Історично важливим кроком для України є підписання Угоди, якою передбачається створення зони вільної торгівлі з ЄС. На рівні держави поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі має сприяти створенню більш сприятливого середовища для проведення підприємницької діяльності всередині країни. При цьому Уряд України визначає надзвичайну складність завдань, що стоять перед національною економікою. Адже узгодження національних нормативно-правових актів, які регулюють економічну діяльність, з європейськими стандартами, перш за все, має стимулювати розвиток економіки нашої країни. Тому з метою реалізації визначених цілей в Україні постійно проводиться робота з удосконалення регуляторного середовища. Разом

із тим часткове виконання норм регуляторної політики в Україні органами державної влади або невиконання норм та імітація дотримання вимог Закону України [1] «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» призводить до зменшення ефективності регуляторних рішень та функціонування економіки взагалі. Водночас для забезпечення ефективної регуляторної політики необхідно всім зацікавленим сторонам розмовляти однаковою мовою, використовувати єдиний понятійно-термінологічний апарат. Саме тому удосконалення понятійно-термінологічного апарату державної політики з використанням наукового підходу під час підготовки, ухвалення, контролю за виконанням управлінських рішень на всіх рівнях державної влади

і місцевого самоврядування потребує особливої уваги [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Серед провідних науковців, що розглядали державну регуляторну політику, можна зазначити З. Варналія [3], І. Колупаєву [4], В. Воротіна [5], Д. Стеченко [6], Н. Осадчу [7], Є. Шулюк [8], О. Кужель, К. Ляпіну, Ю. Єханурова [9], М. Погрібняка [10], Г. Третяк [11], О. Юлдашева [12] та ін.

Незважаючи на велику кількість науковців, що займалися вивченням поставленої проблеми, внаслідок великої мінливості економічного середовища, різного масштабу підприємств (великі, середні та малі), наявності вже запроваджених регуляторних рішень, недостатньо освітленими залишаються питання науково-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики в Україні. Його удосконалення призведе до побудови єдиного регуляторного середовища у сфері господарської діяльності і покращення ефективності економічної діяльності у всіх сферах економіки.

**Постановка завдання.** Метою статті є здійснення комплексного аналізу науково-термінологічного апарату, оскільки поняття і терміни є найважливішим інструментарієм будь-якого дослідження. Понятійно-термінологічний апарат (поняття, терміни й категорії) відображає специфіку досліджуваного об'єкта, принципи й методи наукового аналізу. Науково-теоретичне обґрунтування інструментарію регуляторної політики держави має враховувати сучасні умови розвитку економіки та інтеграційних процесів. Тому його осучаснення та понятійне наповнення є першочерговою задачею для ефективного вироблення регуляторних рішень та державного управління різними галузями економіки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Для розгляду державної регуляторної політики, її правового та організаційного регулювання, понятійно-термінологічного апарату розглянемо поняття «політика», «державна політика», її види, форми і напрями.

Політика (грецьке *politike* – мистецтво управління державою) – державні або громадські справи. До сфери політики належать, передусім, участь у справах держави, напрям держави, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави [13].

За систематизацією В. Токовенка, політика – це:

- боротьба за виборювання та утримання державної влади;

- використання влади для управління суспільством у загальносуспільних, класових, кланових або особистих інтересах;

- програма дій або утримання від них, спрямовані на розв'язання суспільно значущих проблем;

- система державних інститутів і система недержавних громадських організацій, партій, рухів, які мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади;

- напрацювання системи правил гри у суспільстві, законотворчість, націлена на регуляцію суспільного життя;

- теорія, знання про властивості, потреби та інтереси основних соціальних груп, політичних сил, відносини між ними та органами державної влади з приводу влади, власності, справедливості, гуманізму, а також практична діяльність, спрямована на запобігання та розв'язання конфліктів, кризових явищ і досягнення суспільної злагоди, консенсусу між основними політичними силами та соціальними групами [14].

В основі цієї систематизації – уявлення про політику як про діяльність. Ця діяльність спрямована на моделювання іншої (неполітичної) діяльності – об'єкта політичного впливу. Модель бажаного стану об'єкта політичного впливу може інтерпретуватися як політична програма з вирішення справ держави або суспільства.

Одне з фундаментальних досліджень державної політики виконано В. Тертичкою [15]. Він визначає державну політику в широкому розумінні цього терміна як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Водночас питання регуляторної політики в його роботі практично не розглядаються.

Важливо дослідити співвідношення щодо політики і управління, державної політики і державного управління, політики і правових актів. О. Юлдашев [12] вважає, що політика – це системне управління, тобто таке, що здійснюється в одновекторному напрямі, за допомогою внутрішньо узгоджених між собою рішень (хоча б на рівні цілей), пов'язаних, як правило, в межах цілісної програми. І, навпаки, різновекторне управління, в процесі якого систематично з'являються неузгоджені між собою рішення, характеризує стан, за яким єдиної політики, по суті, немає.

Основними проблемами щодо державної політики, які мали місце у минулому і простежуються нині, є, по-перше, недостатність теоретичних, ідеологічних принципів, теоретико-філософських

засад, стратегічних орієнтирів формування державної політики – розроблення і ухвалення державно-політичних рішень, а по-друге, недостатня розробленість теоретичних засад щодо практичної реалізації державної регуляторної політики, положень методологічного характеру. Необхідно навчитись формувати державну регуляторну політику як систему, задаючи системотвірні ознаки і, найперше, формування понятійно-термінологічного апарату з використанням наукового підходу.

Розкриття теоретичних засад формування і реалізації державної регуляторної політики як інструменту підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни великою мірою залежить від аналізу цілої низки пізнавальних і аналітичних завдань, зокрема, уточнення суті, змісту, мети, завдань та інших параметрів поняття «державна регуляторна політика» та її складників, тобто принципів, напрямів, суб'єктів, чинників, засобів, ресурсів тощо.

Щоб забезпечити систематизований і логічний аналіз усіх цих питань і водночас уникнути будь-яких різночитань, надзвичайно важливо з'ясувати зміст основних понять. Адже обґрунтування термінології є різновидом інтелектуального опису надзвичайно складних процесів [16]. У такому контексті вважаємо за необхідне з'ясувати зміст деяких понять.

Історія регуляторної політики – це не історія послідовної державної стратегії, а скоріше, історія реакції на мінливі цілі та вимоги в різних галузях і політичних ситуаціях. Після швидкого зростання сфери і масштабу регуляторних втручань упродовж більшої частини ХХ ст. зміни в економічному середовищі почали чітко виявляти приховані раніше витрати, пов'язані із застарілими та неефективними регуляторними структурами. Проте, хоча проблеми, зумовлені низькоякісним регулюванням, ставали дедалі більш очевидними, реформу постійно відкладали або блокували. Такий стан речей був притаманний не тільки державам із ринковими або перехідними економіками, але й державам із розвинутими економіками та усталеними економічними системами [17].

Складність проведення реформи і невизначеність з її очікуваними результатами були перешкодами на шляху до прогресу. Частково це було пов'язано з політикою уряду, якому не вистачало можливостей координації та планування, необхідних для вироблення «дорожньої карти» реформ. Уряд також мало надавав уваги перегляду, оновленню та усуненню непотрібних або застарілих видів регулювання. Значну кількість видів регу-

лювання, що використовуються сьогодні, запроваджено ще на початку ХХ ст., коли економіко-соціальні умови кардинально відрізнялися від нинішніх.

Регулювання (лат. *Regulo* – приводжу до порядку) – функція управління, що забезпечує функціонування керованих процесів у рамках заданих параметрів [18].

Регуляторна політика – це систематичне розроблення і застосування загальнодержавних засобів та інститутів із метою формування методів використання державою своїх регуляторних повноважень. Це передбачає інтегрування політики конкуренції та ініціативи відкритості ринку у сфері регуляторної політики та зміну культури регуляторних органів завдяки гнучкості та використанню підходів, орієнтованих на результат [19].

Регулювання (англ. *regulation*) – функція менеджменту щодо вивчення змін та факторів зовнішнього середовища, що мають вплив на якість управлінського рішення та ефективність функціонування системи, вжиття заходів із доведення (удосконалення) параметрів «входу» системи або процесів у ній до нових потреб «виходу» (споживачів) [19].

Відповідно до чинного законодавства, під **державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності** (далі – державна регуляторна політика, ДРП) розуміють напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [20].

Нині в Україні тривають трансформаційні процеси, спрямовані на розвиток ринкової економічної системи, що зумовлює потребу активного регулювання з боку держави. Численними науковими дослідженнями у сфері державного управління доведено, що в країнах із трансформаційною економікою необхідність державного регулювання вища, оскільки самоорганізація (ринок становить класичний зразок самоорганізації) властива досить стійким системам і мало-ефективна в період переходу від однієї системи до іншої, враховуючи, що трансформаційні процеси

ускладнюються загостренням соціальних проблем [21].

Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих засобів державного регулювання підприємницької діяльності визначаються Господарським кодексом України [22]. Обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів підприємницької діяльності встановлюється Конституцією України [23], Податковим Кодексом України [24] та чинним законодавством.

Широкі права в проведенні державної регуляторної політики мають як окремі громадяни, так і суб'єкти підприємницької діяльності, їх об'єднання, наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створюються при органах державної влади та органах місцевого самоврядування для захисту інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [20] понятійно-термінологічний апарат у сфері державної регуляторної політики доволі широко розкритий. Однак з 2003 р. минуло вже 16 років, тому цей апарат потребує оновлення, уточнення та осучаснення. Нижче подано кілька термінів, що визначені у цьому Законі.

Так, термін «регуляторний акт» розкривається наведеним нижче чином.

**Регуляторний акт (РА)** – це [25]:

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невідомого кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

На жаль, робота більшості справді незалежних неурядових організацій і наукових інституцій, що фінансуються з бюджету, практично не впливає на зміст проектів державних регуляторних актів у

сфері підприємницької діяльності. Нині основне завдання полягає у виведенні державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності на якісно новий рівень – рівень професійної відповідальності, аналітичної чесності, рівень вірності вчених та експертів з економічних питань власним переконанням про напрями проведення різного роду реформ із метою розбудови в Україні високоефективного господарського комплексу.

**Відстеження результативності регуляторного акта** – заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті [20].

**Перегляд регуляторного акта** – заходи, спрямовані на узгодження регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта з принципами державної регуляторної політики [20].

**Показники результативності регуляторного акта** – показники, на підставі яких у процесі проведення відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті [20].

Одним із головних інструментів державної регуляторної політики є **аналіз регуляторного впливу (АРВ)**. Згідно з чинним законодавством, АРВ – це документ, який містить:

1) обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта;

2) аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

3) обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики [20].

Іншими словами, АРВ – не просто «додаток» до проекту регуляторного акта. Це інформативно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню, окреслює його позитивний або негативний вплив. Одне з основних завдань підготовки АРВ – визначити ефект від впровадження різних варіантів розв'язання проблеми та вибрати з них найоптимальніший.

Результати АРВ є також основою для проведення відстеження результативності та підготовки відповідного звіту. Загальні вимоги до проведення АРВ встановлено Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі – Методика) [26].

**Звіт про відстеження результативності регуляторного акта** – документ, який містить дані про

результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження [20]. Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані, дані наукових досліджень та результати соціальних опитувань. Виконання заходів із відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт.

Отже, якість АРВ – це своєрідна «візитна картка» регуляторного органу, його звіт перед громадськістю про дотримання під час підготовки проекту регуляторного акта принципів ДРП. Проте, на жаль, процедури підготовки АРВ дотримуються не всі регуляторні органи [27].

**Регуляторна діяльність** – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [20].

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику та політику у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, є Державна регуляторна служба України. І саме на цьому органі виконавчої влади лежить обов'язок осучаснення нормативно-законодавчої бази.

Водночас наявність спеціалізованого законодавства не забезпечує від необхідності удосконалення понятійно-термінологічного апарату у сфері регуляторної політики, в тому числі й осучаснення понять, їх уточнення або додавання нових.

Одним із кроків новацій є запровадження так званого «Тесту малого бізнесу» (М-Тест) розроблено та запроваджено в Україні на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ст. 378) [28] та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (п. 7.7) [29], а також відповідно до норм європейського законодавства щодо МСП, зокрема Small Business Act «Think Small First» [30].

Тест малого бізнесу запроваджено в Україні у 2015 р. нормами нової редакції Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 р. N 308 [31].

Цією ж постановою змінюється процедура проведення аналізу регуляторного впливу, однак деякі дефініції, що перейшли з попередньої Постанови або були означені в новій редакції Постанови, не отримали свого визначення.

Тому пропонуємо авторські визначення таких термінів:

– **«можливість досягнення цілей регулювання»** – *показник, який встановлює в числовій (відсотки) або якісній (так-ні, повною мірою, частково, не досягнуто) формі наближеність отриманих результатів регулювання до тих, що були заплановані при його запровадженні;*

– **«критерії досягнення цілей регулювання»** – *вимоги, що висуваються у процесі оцінки ефективності регулювання, для вимірювання досяжності цих цілей.* Серед критеріїв можна виділити наступний, проте не вичерпний перелік: оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта, оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави, оцінка впливу на сферу інтересів громадян, оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання,

– **«оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта»** – *показник, який дає змогу оцінити суб'єктивне чи об'єктивне бажання/небажання суб'єктів регулювання впроваджувати та виконувати норми регулювання, що унормовуються регуляторним актом;*

– **«альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання»** – *це дія або комплекс дій, що можуть бути виконані для досягнення поставленої цілі регулювання.* Вибір альтернативи залежить від суб'єкта, що запроваджує регулювання, та від цілей регулювання. Альтернатива дає шанс, але не гарантує без відповідних дій забезпечення результату й адекватності та конструктиву діяльності;

– **«опис альтернативи регулювання»** – *описання в довільній формі із можливим включенням числових показників альтернативного способу досягнення цілей регулювання.* Опис може включати в себе наступні, проте не вичерпні, форми регулювання, зокрема залежно від предмета регулювання: відсутність регулювання (Status quo – збереження діючого регулювання); створення фінансових стимулів (встановлення/зміна податків та зборів, дотації, субсидії, штрафи, компенсації тощо); обов'язкове маркування; обов'язкова звітність; квотування, ліцензування; дозвольні інструменти; заборони; обов'язкове страхування тощо;

– «оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави» – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів держави. Може включати в себе наступні, проте не вичерпні, фактори: вплив на міжнародну торгівлю; вплив на злочинність, зокрема економічні злочини; вплив на корупційні можливості; зміни надходжень до бюджетів усіх рівнів; вплив на тіньову економіку; вплив на обсяги інвестицій, у тому числі міжнародні; кількість суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у певній сфері; вплив на позиції України у міжнародних рейтингах та виконання міжнародних зобов'язань тощо;

– «оцінка впливу на сферу інтересів громадян» – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів громадян та громадських об'єднань. Може включати в себе такі, проте не вичерпні, фактори: зміни споживчого вибору; зміни споживчих цін; вплив на отримання інформації споживачами та їх захист; вплив на зайнятість, робочі місця; вплив на здоров'я, безпеку, права та гідність громадян; вплив на екологію; вплив на гендерний баланс тощо;

– «оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів громадян та громадських об'єднань. Може включати в себе такі, проте не вичерпні, фактори: вплив на продуктивність та конкурентоспроможність суб'єктів господарювання; вплив на інновації та розвиток; вплив на доступ до фінансів тощо. Окремо може розраховуватися для суб'єктів великого та середнього підприємництва і для суб'єктів малого підприємництва (у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва в загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10%);

– «комплексний критерій оцінки ефективності регулювання» – показник, що визначається як сукупність оцінок ефективності механізмів формування та здійснення регуляторних рішень, що включають у себе їх відповідність політиці регулювання певної галузі господарювання (аналіз процесу управління галуззю, його вдосконалення, синтез нового регуляторного рішення із заданими цілями), контрольованості (можливість втручання в процес регулювання на його різних стадіях із забезпеченням досягнення поставлених цілей), безперервності регулювання (система управління галуззю

за допомогою регуляторних рішень має забезпечувати виконання суб'єктами та об'єктами регулювання своїх повноважень і забезпечувати розвиток галузі), раціональності та функціонального призначення.

– «бюджетні витрати на адміністрування регулювання» – показник, що у грошовій формі визначає витрати органу регулювання на адміністрування регуляторного рішення та відповідних йому процедур. Визначається шляхом множення фактичних витрат часу персоналу на заробітну плату спеціаліста відповідної кваліфікації та на кількість суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання, та на кількість процедур за рік. Перелік процедур, вартість яких необхідно враховувати під час визначення цього показника: поточний контроль за суб'єктом господарювання, що перебуває у сфері регулювання, у тому числі камеральні та виїзні перевірки; підготовка, затвердження та опрацювання одного окремого акта про порушення вимог регулювання; реалізація одного окремого рішення щодо порушення вимог регулювання; оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання; підготовка звітності за результатами регулювання; інші адміністративні процедури (за необхідності);

– компенсаторні механізми виконання регулювання для малого підприємництва – набір коригуючих (пом'якшувальних) заходів для малого підприємництва щодо запропонованого регулювання з метою вирівнювання питомої вартості адміністративного навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва. Можуть включати в себе такі, проте не вичерпні, компенсаторні механізми (заходи): зміна періодичності надання звітів для малого чи мікропідприємництва, поріг за розміром суб'єкта чи його розміром річного обороту для виключення з-під регулювання, запровадження інших компенсаторів).

**Висновки.** Провівши наше дослідження можна сказати, що ефективне формування, запровадження та відслідкування результативності державної регуляторної політики неможливе без використання єдиного понятійно-термінологічного апарату, сформованого з використанням наукового підходу та адаптації практичних напрацювань.

У дослідженні представлені складники регуляторної політики держави, які містять організаційні та правові механізми державного управління, методи формування, здійснення та відстеження результатів реалізації державної регуляторної



політики і можуть бути використані для державного управління економікою.

Перспективи подальших розвідок будуть спрямовані на подальше вдосконалення поня-

тійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики, в тому числі й через розширення та осучаснення понять, що вже використовуються.

#### Список літератури:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
2. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2017\\_4\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_32).
3. Варналій З.С. Політико-правове регулювання підприємництва в Україні: теорія і практика : монографія. Київ: Знання України. 2005. 345 с.
4. Колупаєва І.В. Інструментарій регуляторної політики держави. URL: [http://www.problecon.com/export\\_pdf/problems-of-economy-2014-4\\_0-pages-407\\_417.pdf](http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-407_417.pdf)
5. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій : монографія. Київ : Вид-во УАДУ. 2002. 392 с.
6. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. 3-тє вид., випр. Київ : Знання. 2006. 262 с.
7. Осадча Н.В. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1 (19). С. 69–82.
8. Шулюк Є.В. Регуляторна політика держави у забезпеченні системи управління енергозбереженням в Україні : автореф. ... канд. екон. наук : 08.00.03 «економіка та управління національним господарством». Сімферополь. 2012. 20 с.
9. Єхануров Ю., Кужель О., Ляпіна К. Регуляторна політика в Україні: Аналіт. док. для прийняття політ. Рішень. Київ : Ін-т Конкурент. сусп-ва, 2002. Число 2. 104 с.
10. Погрібняк М.А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с.
11. Третяк Г.С. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2008. 120 с.
12. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія. Київ : МАУ. 2005. 336 с.
13. Ленин В.И. Ленинский сборник, 1933. Т. 21. С. 14.
14. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія. Київ : Вид-во УАДУ. 2001. 256 с.
15. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2002. 750 с.
16. Шульга Н.Д. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку України: теоретико-методологічний аналіз : монографія. Київ : НТУ, 2016. 356 с.
17. Neave G. Looking Through the Wrong End of the Telescope. Being Sundry Observations of the State of Academia in the 21-st Century from an Historical Perspective. *Academia in the 21-st Century*. September, 2002. P. 62.
18. Іфтемчук В.С., Григорьев В.А, Манилич М.І., Шута Г.Д. Генеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність): Терміни, поняття персоналії. Київ : «Магнолія плюс». 2004. 688 с.
19. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32936/1/16-100-104.pdf>
20. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
21. Чечель О.М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. *Демократичне врядування*. 2014. Вип. 13. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_13\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_8).
22. Господарський кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
23. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
24. Податковий Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

25. Дурман М.О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. *Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія*. Херсон. Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С. 2019. С. 517–563.

26. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>

27. Щодо підготовки аналізу регуляторного впливу до проектів регуляторних актів. URL: [http://www.drs.gov.ua/regulatory\\_policy/shhodo-pidgotovky-analizu-regulyatornogo-vplyvu-proektiv-regulyatornyh-aktiv/](http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/shhodo-pidgotovky-analizu-regulyatornogo-vplyvu-proektiv-regulyatornyh-aktiv/)

28. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344).

29. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248012532](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532).

30. Small Business Act for Europe. URL: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm)

31. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1151. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF#n3>

### **Durman M.O. IMPROVEMENT CONCEPTS AND TERMINOLOGY IN STATE REGULATORY POLICY IN UKRAINE**

*The article comprehensive analysis concepts and terms in the field of state regulatory policy. Conceptual apparatus (concepts, terms and categories) reflects the specifics of the object under study, principles and methods of scientific analysis. The scientific and theoretical substantiation of the instruments of the regulatory policy of the state must take into account the current conditions of economic development and integration processes. The study presents the components of the state regulatory policy, which contain organizational and legal mechanisms of public administration, methods of formation, implementation and tracking of the results of the implementation of the state regulatory policy. It is determined that, despite the existence of specialized legislation, there are some gaps and imperfections in the scientific and terminological apparatus of regulatory policy, due to the absence or interpretation of specific terms. Definitions of certain terms and definitions are proposed to improve matters. For example, it is proposed to introduce the concept of “complex criterion for the assessment of regulatory effectiveness” – an indicator defined as a set of assessments of the effectiveness of mechanisms for the formation and implementation of regulatory decisions, which include their compliance with the policy of regulation of a particular branch (analysis of the branch management process, its improvement, synthesis new regulatory solution with set goals), controllability (possibility of intervention in the regulation process at its various stages with ensuring achievement of the set goals), continuity of regulation (the system of management of the branch by means of regulatory decisions must ensure the fulfillment of the subjects and objects of regulation of their powers and ensure the development of the branch), rationality and functional purpose.*

*The introduction of a single scientific and terminological apparatus in the field of regulatory policy is an improvement of the organizational and legal mechanisms of public administration. The use of these mechanisms will allow public administration professionals, business representatives and other interested parties and associations to use one terminological framework in the formulation, implementation and monitoring of the results of public regulatory policy and can be used for public administration of the economy.*

**Key words:** *public administration, mechanisms of public administration, state regulatory policy, terminological apparatus, regulatory legal act, regulatory decision.*

*Дурман О.Л.*

Херсонський національний технічний університет

*Ключевський В.І.*

Херсонська обласна державна адміністрація

## ЦІЛІ, ЕТАПИ ТА ПЕРЕВАГИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ «РОСЛІСК»

*У статті розглядаються питання запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами «RoClick». Зазначається, що реформування системи державного управління взагалі і кадрової служби зокрема в сучасних умовах не може відбуватися без впровадження цифрових технологій та принципів електронного урядування у цій сфері.*

*У дослідженні розглядаються цілі запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами, до яких можна зарахувати: поліпшення ефективності ухвалення управлінських рішень у контексті впровадження стратегії; налагодження горизонтальної інтеграції та координації процесів управління людськими ресурсами; забезпечення вільного доступу громадян до інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах відповідно до чинного законодавства; застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для реалізації прозорості та якості рішень, що ухвалюються органами публічної влади.*

*Етапи запровадження системи визначені Концепцією впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та планом заходів щодо її реалізації. На першому етапі планується власне розроблення інформаційної системи, на другому – її впровадження з одночасним формуванням відповідної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та вдосконалення нормативно-правового забезпечення щодо впровадження інформаційної системи для прозорого та ефективного державного управління згідно з національними та міжнародними нормами і стандартами. На третьому етапі передбачається її експлуатація в органах державної влади до райдержадміністрацій включно.*

*Запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами «RoClick» дасть змогу узагальнити інформацію про людські ресурси між усіма державними органами, поліпшити процес ухвалення рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи, поліпшити показники результативності та ефективності діяльності державних органів тощо.*

**Ключові слова:** *«цифровізація» державного управління, реформування державної служби, удосконалення кадрової політики, інструменти електронного урядування, інформаційна система управління людськими ресурсами «RoClick».*

**Постановка проблеми.** Забезпечення ефективності державного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуте без впровадження «цифрових» технологій у цій сфері. На безперечні переваги функціонування електронного урядування як форми державного управління, заснованої на застосуванні комп'ютерних та інших «цифрових» технологій, постійно звертають увагу. Саме тому в умовах становлення «цифрових» ринків та економіки, коли громадяни стають фактично користувачами технологій, органи публічної влади мають робити стратегічні інвестиції в інформаційно-комунікаційні технології. В іншому разі ці

органи виявляться недостатньо готовими до нових моделей взаємодії та обслуговування, стануть заручниками старих, нестійких у довгостроковій перспективі моделей управління. Повільне, таке, що зволікає, запровадження технологічних інновацій у «цифрову» еру взагалі наражає на ризик виконання завдань та досягнення цілей державними установами, їх витрати збільшуються, неефективність зростає, вони дедалі більше стають структурами, що не відповідають викликам часу, оскільки, як відомо, архаїчні структури не в змозі побудувати модернові системи, сфери або країни. Таким чином, держава передбачала підвищення ефективності функціонування своїх підсистем та

процесів, проте це зробити поки що важко через відсутність дієвих інструментів «цифровізації» публічного управління [1].

У Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та затвердження плану заходів щодо її реалізації, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р [2], серед напрямів реалізації зазначався, зокрема, такий: «формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування, що базуватиметься на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування».

Нині всі говорять про підхід до публічного управління, що отримав назву «держава в смартфоні». Цей підхід не новий – він є продовженням та розширенням застосування концепцій електронного урядування в державному управлінні. Інформаційна система управління людськими ресурсами (далі – ІСУ ЛР) в органах публічної влади є одним з інструментів електронного урядування, впровадження якого сприятиме створенню умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій із метою формування нового типу держави, політика якої орієнтована на задоволення потреб громадян [3]. Проте нині інформаційно-аналітичне забезпечення державних органів у сфері управління людськими ресурсами не відповідає потребам держави в проведенні реформи державного управління, її європейському вибору, європейським стандартам належного управління державою, а також сучасному рівню розвитку інформаційно-комунікаційних технологій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поставлену проблему можна розглядати з позиції державного управління, включаючи два аспекти цієї проблеми – власне аспект формування державних механізмів управління людськими ресурсами, а також аспект застосування сучасних інформаційних технологій під час проектування систем управління, що використовуються для реалізації цього механізму.

Серед провідних науковців, що розглядали державне управління із загальносистемних позицій, можна виділити Н.Р. Нижник [4], В.Д. Бакуменка [5], М.Х. Корецького [6], Д.І. Дзвінчука [7], І.П. Лопушинського [8].

Впровадженням системного підходу та інформаційних технологій для проектування систем управління різними галузями з погляду державного управління займалися П.І. Бідюк [9], О.В. Нестеренко [10], Л.П. Полякова [11], О.В. Половцев [12], О.В. Співаковський [13] тощо.

**Постановка завдання.** Одним із проявів підходу «держава в смартфоні», що стосується саме управління державним апаратом, є система «PoClik». Йдеться про переведення всіх процесів управління персоналом, усієї кадрової документації в електронний режим. У цій статті планується проаналізувати потребу і стан впровадження запропонованої владою ІСУ ЛР «PoClik» задля реформи всієї системи державного управління, що реалізується спільно зі Світовим банком і за підтримки Європейського Союзу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З розвитком інформаційного суспільства виникає потреба формування інноваційної моделі управління людськими ресурсами в державних органах.

«Держава у смартфоні», про яку говорить Президент, є, безперечно, значним еволюційним стрибком для України. Це означає зручність, швидкість та якісний сервіс, відсутність корупції, оскільки смартфон не бере хабарів. Водночас це ще й глобальна зміна фокусу держуправління – з потреб державної системи на потреби громадян [14].

Сама сутність такої нової відкритої взаємодії значно ширша, оскільки справжня «держава у смартфоні» – це не просто набір мобільних додатків, не тільки «єдине вікно» для адміністративних послуг, не суто тотальна автоматизація. Нові відносини між державою і суспільством вимагають іншого підходу, що базується на довірі.

Ця довіра ґрунтується на розумінні того, навіщо потрібна держава і як вона працює. Отже, планується розбудова не тільки зручних послуг, але й державної служби на нових принципах: відкритості, прозорості, підзвітності.

Найважливішою складовою частиною розроблення і впровадження чогось новаторського є нормативно-правова база. Нині означене питання регулюється таким переліком законодавчих та нормативно-правових актів:

- Закон України «Про державну службу» [15];
- Указ Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» [16];
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» [17];
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції впровадження інфор-

маційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації» [18].

Голова Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) К. Ващенко [14] наголошує, що реалізацію цього проекту розпочато ще у 2017 р. Він є частиною великої Програми ЄС із реформування державного управління та управління державними фінансами (EURoPAF). Цей проект є дуже складним, навіть складнішим за систему «Прозорро» чи будь-який реєстр, який нині діє, оскільки система державної служби достатньо складна.

Так, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 грудня 2017 р. № 844-р схвалив Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердив план заходів щодо реалізації цієї Концепції [19].

Метою Концепції є визначення напрямів, механізму і строків впровадження ефективної інформаційної системи з метою створення умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 р. та здійснюється у три етапи:

На першому етапі (2017 р. – I квартал 2018 р.) передбачалося:

- розроблення технічної документації;
- розроблення тендерної документації та проведення процедури закупівлі.

На другому етапі (II квартал 2018 р. – I квартал 2019 р.) передбачалося:

- впровадження інформаційної системи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;

- формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечуватиме безперебійну роботу інформаційної системи;

- врегулювання на законодавчому рівні застосування альтернативних електронному цифровому підпису схем електронної ідентифікації із встановленням рівня довіри до них (низького, середнього, високого);

- удосконалення механізму публікації наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, вимог до формату і структури таких наборів даних;

- формування нормативно-правового забезпечення щодо впровадження інформаційної системи для прозорого та ефективного державного управління згідно з національними та міжнародними нормами і стандартами.

На третьому етапі (II квартал 2019 р. – I квартал 2020 р.) передбачається:

- впровадження інформаційної системи в територіальних підрозділах міністерств, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, Київській міській, районних держадміністраціях.

Реалізація етапів має здійснюватися відповідно до плану заходів щодо реалізації Концепції, який щороку уточнюється в разі потреби.

Цілями інформаційної системи «PoClick» є:

- **ефективність.** Поліпшення ефективності ухвалення управлінських рішень у контексті впровадження стратегії;

- **прозорість.** Налагодження горизонтальної інтеграції та координації процесів управління людськими ресурсами з можливістю доступу користувачів через єдине вікно. Забезпечення процесів управління людськими ресурсами в державних органах. Формування кадрової документації в електронному вигляді;

- **відкритість.** Забезпечення вільного доступу громадян до інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в державних органах відповідно до чинного законодавства;

- **сучасність.** Застосування новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Інформаційна система «PoClick» [3] – це сукупність організаційних і технічних засобів, які забезпечують формування інформаційного ресурсу щодо управління персоналом у державних органах, включаючи інформацію про структуру та штатний розпис державних органів, посади державної служби, особові справи державних службовців відповідно до ч. 1 ст. 37 Закону України «Про державну службу» [15], нарахування й оплати праці, заохочення, відпустки, службову кар’єру, службову дисципліну, професійну компетентність та професійне навчання.

К. Ващенко зазначає: «Зараз у нас дуже важливий етап, а саме тестування програмного забезпечення. Ми це робимо спільно з переможцями тендеру, що відбувся за правилами Світового банку. Також у нас є група консультантів, яка допомагає це робити. Наше завдання, щоб на кінець року в пілотному режимі в кількох органах ця система запрацювала. Контракт передбачає, що повністю система «ПоКлик» має бути розгорнута у 2020 р. Контракт Світового банку передбачає, що до липня 2020 р. система має бути запроваджена на рівні всіх центральних органів виконавчої влади, а далі вже на місцевому рівні» [14].

На початку 2018 р. за ініціативою Генерального департаменту з питань управління персона-

лом на державній службі НАДС було проведено першу робочу зустріч із представниками Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та інших відомств, а також із керівниками служб управління персоналом державних органів, на якій було визначено порядок узгодження процесів «Як є», потрібних для розроблення інформаційної системи.

Упродовж 2018 р. НАДС забезпечено розроблення функціональних та інституційних вимог до системи та її архітектури, розроблено технічну і тендерну документацію, а також проведено тендерну процедуру та обрано переможця на закупівлю програмного забезпечення інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS). Закупівля послуг із впровадження системи відбулася за процедурою Світового банку.

Уже в I півріччі 2019 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено пілотний проект із впровадження інформаційної системи [20].

У межах пілотного проекту PoClick буде впроваджуватись у Міністерстві фінансів, Секретаріаті Кабінету Міністрів, а також у двох державних агентствах: НАДС та Державному агентстві з питань електронного урядування.

Водночас впровадження такої глобальної мережевої системи неможливе без залучення представників усіх державних органів з урахуванням їх індивідуального практичного досвіду та пропозицій. Якість програми, зручність у застосуванні не лише підвищить мотивацію та продуктивність роботи користувачів, але й виконуватиме запит громадськості на прозорість і доступність інформації щодо персонального складу та розміру заробітної плати працівників.

Нині триває робота з напрацювання проекту функціональних вимог до інформаційної системи, розпочато внутрішню роботу з установами, в яких буде впроваджуватись пілотний проект [3].

Модулями інформаційної системи, що створюватимуться поетапно, є:

- модуль внутрішнього переведення державних службовців та проведення конкурсу на заміщення вакантних посад;
- модуль визначення фонду оплати праці та підготовки фінансової аналітики;
- модуль ведення особових справ державних службовців (кар'єра, оцінка результатів службової діяльності, компетентностей, професійне навчання тощо);
- модуль пошуку та підбору кадрів у системі державних органів.

Система PoClick буде складатися з двох частин. Перша – це внутрішня система управління людськими ресурсами. У ній знаходиться організаційна структура, в якій будуть блоки зі складом персоналу, штатного розкладу, наказами, а також блоки рекрутингу, службової кар'єри, табелі і заробітна плата, особистий кабінет, шаблони документів і звітів. Тобто всю паперову роботу всередині держслужби буде переведено в єдину електронну систему. Кожен службовець зможе індивідуально здійснювати базові операції: формувати, відправляти і підписувати документи, відслідковувати власний розвиток. Для керівників же це доволі ефективний інструмент управління. Вони зможуть оцінити власний ресурс, побачити, чи правильно поставлені завдання фахівцям і чи добре вони з ними впораються. Тобто PoClick забезпечить новий, сучасний рівень ефективності та керованості.

Друга частина системи – це публічний портал. На ньому буде відкрита більшість тієї ж інформації, за винятком персональних даних. Проте цю інформацію буде структуровано й агреговано для зручного порівняння та аналізу. Як і з модулем аналітики ProZoggo, кожен бажаючий зможе побачити узагальнені дані системи: структуру, розмір штату в різних підрозділах, завдання та наявні ресурси держслужби тощо. Це величезний крок у бік прозорості та підзвітності. Українці в режимі реального часу зможуть побачити всю величезну машину державної служби, а головне, зрозуміти, що, як і навіщо роблять державні службовці кожен день, не відволікаючи їх додатковими запитами. Розуміння – це основа для побудови довіри між державою та суспільством [21].

**Висновки.** Без сумніву, впровадження інформаційної системи «PoClick» дасть змогу: узагальнити інформацію про людські ресурси між усіма державними органами; підвищити продуктивність робочого процесу шляхом швидкої обробки даних; поліпшити процес ухвалення рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи; забезпечити електронний обмін інформацією між державними органами; вдосконалити робочі процеси і процедури, що дасть змогу більше часу займатися стратегічними завданнями аналізу і планування; підвищити мотивацію та продуктивність; поліпшити показники результативності та ефективності діяльності державних органів.

Проте недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу впровадження ІСУ ЛР в органах публічної влади, може гальмувати

цей процес. З огляду на те, що будь-яка інформаційна система не може запрацювати без даних, насамперед має бути створена єдина база даних державних службовців та інших працівників державних органів і вже після цього можна починати опрацьовувати процеси автоматизації оброблення даних, моніторингу, електронної взаємодії тощо.

Крім того, поза увагою не може лишатися власне навчання самих державних службовців кадрових служб та оволодіння ними потрібними

знаннями і навичками щодо використання ІСУ ЛР. Це можна зробити різними шляхами, проте одним із найбільш дієвих є залучення представників закладів вищої освіти, що готують фахівців спеціальності «Публічне управління та адміністрування», оскільки в більшості освітніх програм є дисципліни, пов'язані з вивченням як засад державної кадрової політики, так і електронного урядування та інформаційних систем різного профілю.

### Список літератури:

1. Лопушинський І.П. «Цифрові робочі місця» державних службовців як вагома складова електронного урядування в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2018. № 1. URL: <http://www.srbss-nbuv.ua/>
2. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-p>
3. Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (PoClick) в державних органах України. URL: <http://www.center.gov.ua/en/component/k2/item/3456-впровадження-інформаційної-системи-управління-людськими-ресурсами-roslick-в-державних-органах-україни>
4. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Державне управління в Україні: функція координування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 111–116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru\\_2014\\_6\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_6_24)
5. Бакуменко В. Д. Держава як об'єкт управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 3. С. 8–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2013\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_3)
6. Корецький М., Сорока М., Калько А. Аналітичні аспекти організації та управління підготовкою кадрів для вищої школи в Національному університеті водного господарства та природокористування. *Нова педагогічна думка*. 2013. № 4. С. 10–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npd\\_2013\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npd_2013_4_4)
7. Дзвінчук Д.І., Петренко В.П. Про вдосконалення управління освітою і наукою України на основі концепції інтелектуалізації. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_6)
8. Лопушинський І.П. «Цифровізація» як основа державного управління на шляху трансформації та реформування українського суспільства. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету. 2018. № 2. URL: <http://www.srbss-nbuv.ua>
9. Бідюк П.І., Кожухівський А.Д., Кожухівська О.А. Система підтримки прийняття рішень для аналізу і прогнозування стану підприємства. *Радіоелектроніка, інформатика, управління*. 2013. № 1. С. 128–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/riu\\_2013\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/riu_2013_1_22)
10. Нестеренко О.В. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади. Київ : Наук. думка, 2005. 628 с.
11. Полякова Л.П., Криштопа А.О. Механізми державного управління вищою освітою на основі використання інформаційного середовища. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 3. С. 53–58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_3_10)
12. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні : монографія. Донецьк : Східний видавничий дім, 2010. 206 с.
13. Співаковський О.В., Львов М.С., Кравцов Г.М. Інноваційні методи управління інформаційними активами вищого навчального закладу. *Комп'ютер у школі та сім'ї*. 2013. № 3. С. 3–7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/komp\\_2013\\_3\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/komp_2013_3_2)
14. Ващенко К. Держслужба у смартфоні. Чому одних лише технологій недостатньо. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2733764-derzsluzba-u-smartfoni-comu-odnih-lise-tehnologij-nedostatno.html>
15. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
16. Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг : Указ Президента України від 29 липня 2019 р. № 558/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/558/2019>.

17. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80/page>.

18. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-vprovadzheniya-informacijnoyi-sistemi-upravlinnya-lyudskimi-resursami-v-derzhavnih-organah-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>

19. Про схвалення Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 844-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-vprovadzheniya-informacijnoyi-sistemi-upravlinnya-lyudskimi-resursami-v-derzhavnih-organah-ta-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-yiyi-realizaciyi>.

20. Уряд запускає сучасну автоматизовану систему управління персоналом на держслужбі HRMIS. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-zapuskaye-suchasnu-avtomatizovanu-sistemu-upravlinnya-personalom-na-derzhsluzhbi-hrmis>

21. Зупинка реформ відкине Україну назад і заморозить розвиток – Гройсман – Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2733655-zupinka-reform-vidkine-ukrainu-nazad-i-zamorozit-rozvitok-grojsman.html>

### **Durman O.L., Kliutsevskiy V.I. GOALS, STAGES AND BENEFITS OF IMPLEMENTATION OF INFORMATION SYSTEMS HUMAN RESOURCE MANAGEMENT “POCLICK”**

*The article deals with the implementation of the PoClick Human Resources Management Information System. It is noted that the reform of the public administration system in general and the personnel service in particular in the current context cannot take place without the introduction of digital technologies and e-governance principles in this area.*

*The goals of the implementation of the human resources management information system are to: improve the effectiveness of managerial decision-making in the context of strategy implementation; establishing horizontal integration and coordination of human resource management processes; ensuring free access of citizens to information on human resources and the payroll fund in state bodies in accordance with the current legislation; application of modern information and communication technologies for realization of transparency and quality of decisions made by public authorities.*

*The stages of implementation of the system are defined by the Concept of implementation of the information system of human resources management in public authorities and the plan of measures for its implementation. In the first stage, the actual development of the information system is planned, in the second – its implementation with simultaneous formation of the appropriate information and telecommunication infrastructure and improvement of legal and regulatory support for the implementation of the information system for transparent and efficient public administration in accordance with national and international norms and standards. In the third stage it is supposed to be exploited by the public authorities to the district state administrations inclusive.*

*The introduction of PoClick’s Human Resource Management Information System will allow to summarize human resources information among all public authorities; improve the decision-making process based on the analytical reporting of the information system; improve the performance and efficiency of public authorities, etc.*

**Key words:** “digitalization” of public administration, reform of the civil service, improvement of personnel policy, tools of e-government, PoClick human resource management information system.



УДК 35.352.

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/08>**Євмстикіна О.Л.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ГРОМАДЯНСЬКА ОСВІТА ЯК МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ СТРАТЕГІЧНИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто засоби та форми здійснення громадянської освіти. Здійснено аналіз досліджень і публікацій із проблем громадянської освіти та встановлено можливість розвитку наукових пошуків щодо впровадження нових компетентностей, знань та вмінь із метою підвищення ефективності міжсекторальної співпраці, зокрема з прийняття державних стратегічних рішень.*

*Визначено важливість забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства. Проаналізовано поняття «громадянська освіта» як ефективний механізм залучення громадян до прийняття державних стратегічних рішень на основі національних та загальнолюдських цінностей.*

*Доведено, що для розроблення та впровадження державних стратегічних документів необхідні знання та вміння зі стратегічного управління, комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі. Запропоновано перелік компетентностей для забезпечення належного рівня знань у сфері прийняття державних стратегічних рішень в Україні: стратегічне управління; стратегічне мислення; державне прогнозування; застосування методів стратегічного управління, прийняття стратегічних рішень; формування стратегії розвитку держави, державної стратегії регіонального розвитку, державних цільових програм, стратегій розвитку територій та інших стратегій; система управління ризиками та кризами; демографічна ситуація в країні; конкурентоспроможність вітчизняної економіки; природний, виробничий, науково-технічний та трудовий потенціал; оцінювання досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери.*

**Ключові слова:** громадянська освіта, освіта дорослих, стратегічне управління, міжсекторальна співпраця, громадянські компетенції, компетенції прийняття стратегічних рішень, прийняття стратегічних рішень.

**Постановка проблеми.** У процесі прийняття державних стратегічних рішень у сучасному демократичному суспільстві необхідна злагоджена співпраця органів державної влади і громадськості. Високий професіоналізм публічних службовців та освіченість громадян є підґрунтям для прийняття ефективних рішень. Нині в Україні є законодавчі підстави для участі громадян у прийнятті державних стратегічних рішень. Зокрема, актуальним документом є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, відповідно до чого постали нові виклики у відносинах держави та громадськості, зумовлені необхідністю запровадження європейських пра-

вил та підходів до таких відносин на основі принципів, закріплених у цій Угоді.

Проте вчені визнають, що проблемою залишається «відсутність кваліфікованих експертів, здатних всебічно розробити програму, розкрити її специфіку, спрогнозувати вплив кінцевих результатів програми на соціальну, економічну, політичну ситуацію на території і оцінити її життєздатність загалом. Внаслідок цього програми, що розробляються, мають явні суперечності з бюджетною та іншою нормативно-правовою базою, прийнятою на цій території, а також можуть мати негативні соціальні й економічні наслідки для певних груп громадян» [1]. Про проблему недостатньої практики залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань

місцевого значення вказано і у Національній стратегії розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 рр. [4]. Нині в Україні існує громадська думка, що була отримана за результатами опитування громадян щодо впровадження громадянської освіти. Частка потенційно зацікавлених у громадянській освіті респондентів (які хотіли би отримувати громадянські знання незалежно від того, чи вони вже мають такий досвід) в Україні становить 47% [2, с. 84]. Це свідчить про неповну зацікавленість громадян України у здобутті громадянської освіти.

З огляду на викладене вище науковці та практики мають приділити більше уваги вирішенню проблеми навчання громадян у сфері формування державної політики, прийняття державних стратегічних рішень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Потреби в громадянській освіті зумовлені в Концепції розвитку громадянської освіти, де вказано, що метою громадянської освіти є формування і розвиток у громадян України громадянських компетентностей, спрямованих на утвердження і захист державності та демократії, здатності відстоювати свої права, відповідально ставитися до громадянських обов'язків, брати відповідальність за своє власне життя, за налагодження гармонійних стосунків між членами своєї сім'ї, за життя територіальної громади [3]. Питання освіти для демократичного громадянства досліджені в праці Р. Голлоб, Е. Хаддлестон, П. Крапф, М.-Х. Салема, В. Спажич-Вркаш. Увага вчених зосереджена на здійсненні аналізу проблем підготовки вчителя до демократичного громадянства [5]. Значення освіти дорослих для сучасного суспільно-економічного і культурного розвитку України, проблеми освіти дорослих та управління нею в контексті освіти упродовж життя, завдання і функції органів управління освітою щодо розвитку освіти дорослих в Україні розкрито Н. Протасовою [8]. У дослідженні державної освітньої політики як інструменту соціально-економічного розвитку України Н. Шульга обґрунтовує соціально-економічну сутність державної освітньої політики, що полягає у створенні умов для ефективного функціонування освітньої галузі, що сприятиме «підвищенню рівня освіченості населення, формуванню духовних цінностей та зрілості світогляду, забезпеченню підготовки працівників високого рівня кваліфікації, наданню можливості кожній людині розвивати свої здібності <...> забезпеченню можливостей для підвищення професіоналізму працюючого населення, уміння приймати

важливі рішення в ситуаціях, що постійно змінюються» [10]. Аналіз праць українських та зарубіжних вчених із питань розвитку сучасної освітньої політики та громадянської освіти свідчить про актуальність та перспективність цього наукового напрямку та можливість наукових пошуків щодо впровадження нових компетентностей, знань та вмінь із метою підвищення ефективності міжсекторальної співпраці, зокрема з прийняття державних стратегічних рішень.

**Постановка завдання.** Мета статті – розглянути засоби та форми здійснення громадянської освіти та запропонувати перелік компетентностей для забезпечення належного рівня знань у сфері прийняття державних стратегічних рішень в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Актуальним напрямом розвитку громадянського суспільства в Україні в Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки проголошено налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У контексті стратегічного завдання щодо створення умов міжсекторальної співпраці важливим для нашого дослідження є:

- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем із питань розвитку громадянського суспільства;
- запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців із менеджменту неурядових організацій;
- забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;
- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства [4].

Здійснювати ефективну співпрацю з органами державної влади може освічений громадянин. Освіта громадян в Україні тісно пов'язана з поняттям «громадянська освіта», яке визначене в Концепції розвитку громадянської освіти в Україні як навчання та громадянське виховання на основі національних та загальнолюдських цінностей [3]. Основними стратегічними напрямками громадянської освіти є:

- правова освіта громадян, зокрема в частині розуміння та вміння реалізовувати власні конституційні права та обов'язки;

– посилення здатності брати участь у суспільному житті та використовувати можливості впливу на процеси прийняття рішень на всеукраїнському та місцевому рівні (реалізація права на участь) [3].

У Законі України «Про освіту» вказано, що держава створює умови для здобуття громадянської освіти, спрямованої на формування компетентностей, пов'язаних із реалізацією особою своїх прав і обов'язків як члена суспільства, усвідомленням цінностей громадянського (вільного демократичного) суспільства, верховенства права, прав і свобод людини і громадянина. Компетентності формуються як результат засвоєних знань і вироблених на їх підґрунті практичних вмінь [7].

Правовою підставою для формування громадянських компетентностей на рівні загальної середньої освіти є ст. 12 Закону України «Про освіту», яка визначає 12 ключових компетентностей, зокрема громадянські та соціальні компетентності, пов'язані з ідеями демократії, справедливості, рівності, прав людини, добробуту та здорового способу життя, з усвідомленням рівних прав і можливостей, що відповідають меті та принципам освіти, і додатково – наскрізні компетентності, зокрема критичне мислення [7].

Однією із форм взаємодії громадськості з органами державної влади є прийняття державних стратегічних рішень. Державне стратегічне рішення – це результат аналізу, наукового пошуку, прогнозу, що має бути оформлене у вигляді стратегічного документа. Такі рішення спираються на колективні знання і досвід, що дає змогу не тільки передбачати, а й впливати в потрібному напрямі на хід подій.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з:

- прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;
- прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;
- загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм;
- прогнозів економічного і соціального розвитку областей, районів та міст на середньостроковий період [6].

Крім того, в Україні розробляються стратегії розвитку країни, державна стратегія регіонального розвитку України.

Для розроблення та впровадження визначених стратегічних документів України необхідно володіти знаннями та вміннями зі стратегічного управління, комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

У контексті прийняття стратегічних рішень важливими завданнями громадянської освіти є:

- формування громадянської відповідальності за суспільно-політичні процеси, набуття навичок здійснювати демократичне управління на місцевому рівні та навичок участі громадян у веденні державних справ;
- формування і розвиток критичного мислення та медіа-грамотності, вміння їх практичного застосування.

Громадянські компетентності відповідно до положень Концепції базуються на перелічених вище ціннісних орієнтирах, принципах верховенства права, демократії і надають змогу кожному брати активну участь у житті суспільства, ефективно діяти та відчувати власну приналежність до територіальної громади та держави [3].

У сфері прийняття державних стратегічних рішень доцільно формувати такі громадянські компетентності відповідно до Концепції:

- знання європейських цінностей, зокрема принципів демократії, та здатність застосовувати їх у повсякденному житті;
- розуміння та сприйняття цінності прав та свобод людини, вміння відстоювати свої права та права інших;
- знання та розуміння державного устрою, державного управління у всіх сферах суспільного життя на всеукраїнському та місцевому рівнях;
- знання механізмів участі у суспільному, суспільно-політичному та державному житті та вміння їх застосовувати разом із прийняттям рішень на всеукраїнському та місцевому рівнях;
- відповідальне ставлення до своїх громадянських прав і обов'язків, пов'язаних з участю в суспільно-політичному житті;
- здатність формувати та аргументовано відстоювати власну позицію, поважаючи відмінні думки/позиції, якщо вони не порушують прав та гідності інших осіб;

– здатність критично аналізувати інформацію, розглядати питання з різних позицій, приймати обґрунтовані рішення.

Крім визначених Концепцією громадянських компетентностей, у сферу прийняття державних стратегічних рішень пропонується додати такі:

- стратегічне управління;
- стратегічне мислення;
- державне прогнозування;
- застосування методів стратегічного управління, прийняття стратегічних рішень;
- формування стратегії розвитку держави, державної стратегії регіонального розвитку, державних цільових програм, стратегій розвитку територій та інших стратегій;
- система управління ризиками та кризами;
- демографічна ситуація в країні;
- конкурентоспроможність вітчизняної економіки;
- природний, виробничий, науково-технічний та трудовий потенціал;
- оцінювання досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери.

Саме формування таких компетентностей сприятиме забезпеченню участі громадян та інститутів громадянського суспільства у веденні державних справ, формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення, процесах прийняття рішень на різних рівнях.

Формування компетентностей та засвоєння нових знань успішно відбувається під час теоретичного і практичного навчання. У зв'язку з цим актуальним сучасним принципом є підхід «навчання через участь», що передбачає залучення громадськості до діяльності, співуправління та практичного вирішення питань щодо державних стратегічних рішень.

За оцінками експертів Організації економічного співробітництва та розвитку, з урахуванням розвитку демографічної ситуації в розвинених країнах до 2050 р. переважна частина освітніх практик у формальній системі освіти і за її межами буде пов'язана з дорослим населенням (більше 600 млн осіб). Це свідчить про розвиток світової тенденції освіти дорослих. Цій проблемі була присвячена Шоста міжнародна конференція ЮНЕСКО з освіти дорослих. Її учасники взяли зобов'язання розробити відповідні стратегії, створювати фінансові, законодавчі умови, створити належні координаційні механізми, сертифікацію, акредитацію всіх форм навчання дорослих. Таке навчання має сприяти розвитку

і підтримці міжсекторального й міжвідомчого співробітництва [9].

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства та заклади освіти різних форм власності відповідно до основних змістових напрямів громадянської освіти забезпечують досягнення в освіті таких результатів за видами освіти:

#### *формальна освіта*

- відображення змісту громадянської освіти у стандартах освіти;
- створення освітнього середовища на засадах поваги до прав людини і демократії, відповідальності за власні та колективні рішення, академічної доброчесності та наукової обґрунтованості;
- створення законодавчих підстав та гарантій забезпечення діяльності органів самоврядування у закладах освіти;
- створення та реалізація освітніх програм із громадянської освіти в рамках підготовки та підвищення кваліфікації педагогічних та науково-педагогічних працівників разом з інститутами громадянського суспільства, які займаються громадянською освітою;
- забезпечення академічного компонента громадянської освіти;

#### *неформальна освіта*

- створення освітніх програм і ресурсів, у тому числі інтернет-ресурсів;
- сприяння впровадженню компонентів громадянської освіти в закладах позашкільної освіти та структурах неформальної освіти;

#### *інформальна освіта*

- забезпечення умов для громадянської самоосвіти через включення відповідного змісту в навколишнє середовище;
- створення умов органами місцевого самоврядування для отримання практичних навичок врядування і управління членами громади шляхом їх залучення до прийняття рішень на місцевому рівні;
- сприяння забезпеченню громадян доступними ресурсами для власного саморозвитку та активне інформування про такі ресурси;
- підтримання інформаційних ресурсів, що сприяють розвитку громадянських компетентностей та формуванню критичного мислення, надання інформації через засоби масової інформації для розвитку громадянських компетентностей [3].

Під час опитування «Громадянськість в Україні, Молдові та Білорусі» громадяни України висловили власне бачення щодо можливих прикладів неформальної освіти: зокрема, це приватні курси,

додаткова ІТ-освіта, недільні школи, тренінги від громадських організацій, курси підвищення кваліфікації, семінари для ОСББ, семінари від Пенсійного фонду, Податкової інспекції (роз'яснення законодавства), навчання для членів виборчих комісій на виборах тощо. Таку неформальну освіту можуть надавати спеціальні центри та громадські організації. Що стосується громадянських знань, то респонденти з активних груп переважно зацікавлені в них, оскільки відчувають, що мають недостатньо знань про те, як функціонує держава, як проходять реформи, як працюють закони, які права і обов'язки вони як громадяни мають. Оптимальний формат для неформальної освіти – семінари в будні дні після роботи. На думку пасивних респондентів, громадянська освіта має бути інтегрована у формальну шкільну й університетську освіту (так, молдовани зазначали, що у системі вищої освіти в їхній країні вже є обов'язкові для всіх курси з прав людини) [2, с. 86–87].

**Висновки.** У результаті аналізу застосування громадянської освіти в Україні можна стверджувати, що в країні є нормативно-правові підстави для забезпечення громадянською освітою.

Законодавством України про освіту затверджено перелік компетентностей, які можуть бути базовими для участі громадян у прийнятті державних стратегічних рішень.

Перелік стратегічних документів України засвідчує те, що для їх розроблення та впровадження необхідні знання та вміння зі стратегічного управління, комплексного аналізу демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, науково-технічного та трудового потенціалу, конкурентоспроможності вітчизняної економіки, оцінки досягнутого рівня розвитку економіки і соціальної сфери та з урахуванням впливу зовнішніх політичних, економічних та інших факторів і очікуваних тенденцій зміни впливу цих факторів у перспективі.

Тому запропоновано додати спеціальні компетенції з прийняття державних стратегічних рішень, набуття яких сприятиме підвищенню ефективності у взаємодії органів державної влади і громадськості.

Подальшими перспективами в цьому напрямі мають бути наукові пошуки щодо класифікації громадянських компетенцій у сфері прийняття стратегічних рішень.

#### Список літератури:

1. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Кіровоград, 2010. 100 с.
2. Звіт «Громадянськість в Україні, Молдові та Білорусі» підготовлено Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) для Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) за підтримки Міністерства закордонних справ Данії. URL: <https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/DHRP/Civic-literacy-UKR.pdf> (дата звернення: 12.09.2019).
3. Концепція розвитку громадянської освіти в Україні: розпорядження від 3 жовтня 2018 р. № 710 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-%D1%80?lang=ru> (дата звернення: 13.09.2019).
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 р.: Указ від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 13.09.2019).
5. Освіта для демократичного громадянства : посібник для підготов. вчителів з питань освіти для демократ. громадянства та освіти з прав людини (вдосконалена версія – вересень 2007) / [Р. Голлоб, Е. Хаддлестон, П. Крапф та ін.] ; пер. з англ. та адапт. Л.М. Ващенко ; за ред. Е. Хаддлестона; заг. ред. укр. версії : Н.Г. Протасова. Київ : НАДУ. 2009. 92.
6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14> (дата звернення: 16.09.2019).
7. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 16.09.2019).
8. Протасова Н.Г. Актуальні проблеми теорії і практики управління освітою дорослих в Україні. *Освіта дорослих: теорія, досвід, перспективи*. 2013. № 7. С. 149–159. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/OD\\_2013\\_7\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/OD_2013_7_16). (дата звернення: 13.09.2019).
9. Шестая международная конференция ЮНЕСКО по образованию взрослых. Белен, Бразилия, 1–4 декабря 2009 г. URL: <https://docplayer.ru/61958305-Shestaya-mezhdunarodnaya-konferenciya-yunesko.html> (дата звернення: 13.09.2019).
10. Шульга Н.Д. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку України : автореф. дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління»; НАДУ при Президентіві України. Київ, 2018. С. 13–14, 17.

**Yevmieshkina O.L. CIVIC EDUCATION AS A MECHANISM FOR ENGAGING THE PUBLIC IN STATE STRATEGIC DECISION MAKING IN UKRAINE**

*The article discusses the means and forms of civic education. Research and publications on civic education analyzed. The possibility of developing scientific research on the introduction of new competences, knowledge and skills established in order to increase the effectiveness of intersectional cooperation, in particular, in making state strategic decisions. The importance of providing methodological, advisory and organizational assistance to public authorities, bodies of local self-government on interaction with civil society organizations, development of civil society is determined. The concept of "Civic education" analyzed as an effective mechanism for involving citizens in making state strategic decisions based on national and human values. Proved that knowledge and skills in strategic management, complex analysis of demographic situation, state of use of natural, industrial, scientific, technical, and labor potential, competitiveness of national economy, assessment of the achieved level of development of economy and social sphere are required for development and implementation of state strategic documents. Taking into account the influence of foreign political, economic and other factors and the expected tendencies of change of influence of these factors in the future. The list of competences for ensuring the appropriate level of knowledge in the sphere of state strategic decision-making in Ukraine offered. Including: strategic management; strategic thinking; state forecasting; applying strategic management methods, making strategic decisions; formation of the state development strategy, state regional development strategy, state targeted programs, territorial development strategies and other strategies; risk and crisis management system; demographic situation in the country; competitiveness of the domestic economy; natural, industrial, scientific, technical and labor potential; assessment of the achieved level of economic and social development.*

**Key words:** *civic education, adult education, strategic management, intersectional cooperation, civic competences, strategic decision-making competences, strategic decision making.*

УДК 336.71-368.91; 35.07:005.5(075)  
DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/09>

**Клименко О.В.**

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

*Розроблено комплекс поглядів, уявлень, ідей, спрямованих на тлумачення сутності системи регулювання ринків небанківських фінансових послуг в Україні. Сформульовано та обґрунтовано наукові положення, сукупність яких можна кваліфікувати як нову ідею щодо наявності прямого та зворотного зв'язків між ланками різного рівня в системі регулювання ринків небанківських фінансових послуг. Представлено погляди на цілі і тренд цієї системи. Проаналізовано стан ринків небанківських фінансових послуг на прикладах діяльності їх окремих сегментів. Виявлено основні закономірності, динаміку та напрями їх розвитку. Проаналізовано механізми державного управління ринком страхування в Україні. Страховий ринок України просувається у позитивному напрямі, має значний потенціал для подальшого розвитку, але поки що суттєво поступається аналогічним ринкам демократично й економічно розвинутих країн. Показники функціонування ринків страхування безпосередньо залежать від ВВП країни та рівня забезпечення життєвих потреб її населення. Головними цілями й завданнями подальшого розвитку зазначених ринків в Україні, системи і механізмів їх регулювання є підвищення прозорості, капіталізації, ліквідності, інтеграція в європейську систему. Основним чинником, який стримує швидке зростання цього ринку, є низький платоспроможний попит населення на страхові послуги. Специфіка страхового ринку потребує наряду з розглядом цього сектора небанківських фінансових послуг загалом по державі ще й деталізації нюансів діяльності суб'єктів, які функціонують у регіонах України. Показано проблеми діяльності страхового ринку та питання, що стримують його розвиток. Систему регулювання ринку страхування необхідно вдосконалювати. Для підвищення захисту споживачів страхових послуг органи державного регулювання мають вжити подальші заходи щодо позбавлення ринку від проблемних, неплатоспроможних, недобросовісних страхових компаній. Запропоновані рекомендації з розширення механізмів регулювання страхового ринку.*

**Ключові слова:** економіка, держава, ринки фінансових послуг, страхування, законодавство, потенціал, управління, регулювання, проблеми, розвиток.

**Постановка проблеми.** Поняття «ринки фінансових послуг», яке вживається при подальшому розгляді окресленої теми, визначено у відповідному Законі України від 12.07.2001 р. № 2664-III (із змінами і доповненнями)<sup>1</sup>. Цей Закон встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Його метою є створення правових основ для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, правове забезпечення діяльності і розвитку цих ринків та єдиної державної політики у фінансовому секторі України. Важливо підкреслити, що відповідно до законодавства України ринки фінансових послуг – це сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг із метою їх надання та споживання. При цьому учасниками ринку фінансових послуг є особи,

які мають право надавати ці послуги, особи, які проводять діяльність із надання посередницьких послуг на зазначених ринках, об'єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегульованих організацій, споживачі фінансових послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні засади діяльності і механізми державного управління ринками небанківських фінансових послуг досліджували провідні українські та закордонні науковці. Найбільшу увагу в цій галузі вчені приділяли ринку страхування. Незважаючи на суттєві результати досліджень, деякі аспекти державного управління з використанням механізмів регулювання сфери небанківських фінансових послуг вивчені недостатньо. Певні питання щодо державного управління (регулювання) ринків небанківських фінансових послуг потребують переосмислення з урахуванням стратегічного курсу у політиці, який обрала Україна. Необхідно, щоб механізми

<sup>1</sup> Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon.5.rada.gov.ua/laws/shows/2664-14>.

державного управління, регулювання зазначених ринків із боку держави відповідали фінансово-економічним реаліям у країні, дотримувалися принципів незмінності стратегічного напрямку реформ, що впроваджуються, не реагували на зміни політичної кон'юнктури, відповідали інтересам українського суспільства [1]. У статті [2], наприклад, підкреслено, що шлях до формування суспільного прогресу залежить, перш за все, від визначеності пріоритетів в економіці. Саме тому пріоритети і перспективні плани, механізми здійснення державного управління (регулювання) ринків небанківських фінансових послуг мають бути визначеними і зафіксованими у відповідних нормативно-правових документах України та науковій літературі. Питанням теорії, практики, механізмів державного управління в Україні присвячені фундаментальні праці багатьох українських вчених, названих у роботі [1–5] та інших публікаціях. Наукові основи функціонування ринків небанківських фінансових послуг і, насамперед, ринку страхування викладені у сотнях монографій. Назвати усіх авторів неможливо через обмежений обсяг статті. По ходу розгляду конкретних питань у статті зроблені посилання на використані літературні джерела.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у визначенні умов, механізмів та заходів впливу на реалізацію державного управління у формі регулювання сфери небанківських фінансових послуг в Україні, виявленні особливостей і недосконалостей механізму державного управління (регулювання) ринками небанківських фінансових послуг на прикладі ринку страхування, оцінці сучасного стану цих ринків, обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення їх функціонування і розвитку та гармонізації з європейськими практиками.

Об'єктом дослідження у статті є механізми державного управління у сфері надання небанківських фінансових послуг на прикладі регулювання ринку страхування. Предметом дослідження є сучасний стан ринків небанківських послуг в Україні, теоретико-методичні та прикладні аспекти механізму їх державного управління (регулювання), нюанси функціонування цих ринків. У процесі збору матеріалів для цієї статті використані сучасні методи системно-структурного та формально-логічного аналізу, прогнозування, економіко-статистичні методи, порівняльні підходи та узагальнення. *Інформаційна база* – закони України, нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, офіційні матеріали Державної служби статистики та Національного

банку України, щорічні звіти та розпорядження Нацкомфінпослуг, фундаментальні монографії, підручники та навчальні посібники на тему механізмів державного управління, а також щодо теорії і практики функціонування ринків небанківських фінансових послуг, публікації в українських періодичних виданнях, результати наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно з тлумаченнями, наведеними у класичних словниках та енциклопедіях, управління – це складова частина, елемент системи різної природи, у тому числі соціально-економічної, що забезпечує збереження певної структури системи реалізацію її руху в заданому напрямі та організовує функціонування загалом. Управління передбачає систематизований набір засобів впливу, механізмів впливу на підконтрольний об'єкт. Управляти – це керувати, спрямовувати діяльність, дії будь-кого або будь-чого. Державне управління – це діяльність органів державної влади. Поняття державного управління тісно пов'язане з поняттям публічного управління та адміністрування. Ці два поняття мають багато спільних рис і функцій, але в деяких питаннях суттєво різняться. Поняття «державне управління» значно ширше, ніж «публічне управління та адміністрування». Публічне управління та адміністрування є складовою частиною державного управління в Україні, і спрямовано воно на суспільні сфери, галузі, різновиди відносин у державі [1, с. 54]. Саме тому механізми, що притаманні системі публічного управління та адміністрування, є механізмами державного управління.

Відповідно до енциклопедичного визначення поняття «регулювання» передбачає упорядкування, налагодження, створення сприятливих умов, спрямування розвитку, руху об'єкта (у нашому випадку це системи небанківських фінансових послуг у державі), у напрямі приведення його до стану, який забезпечує ефективну діяльність. Державне регулювання ринків фінансових послуг передбачає здійснення комплексу заходів щодо контролю та нагляду за ринками фінансових послуг із метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам. Регулювання небанківських фінансових послуг – це державні правила і закони, призначені для контролю за діяльністю страхових компаній, поведінкою посередників (агентів, страхових брокерів) на цьому ринку. Регулювання на страховому ринку створює умови для виникнення нових страхових компаній і розширення їх послуг.



Таким чином, державне регулювання є одним із механізмів державного управління. У монографіях, присвячених дослідженню цієї теми, підкреслюється, що системі державного управління притаманні масштабність, різноманітність управлінських впливів, специфіка побудови органів управління, які забезпечують функціонування держави, законодавчі і нормативно-правові механізми контролю, менеджменту, прийняття рішень і доведення їх до практичного втілення.

Система управління державними фінансами, яку очолює Національний банк України (НБУ), є найважливішою, найпотужнішою і найвпливовішою у державі. Сферою небанківських фінансових послуг до 2019 р. опікувалась Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Тобто Нацкомфінпослуг протягом останніх десятиріч здійснювала державне регулювання діяльності ринків страхування, кредитних спілок, ломбардів та інших сегментів небанківських фінансових послуг, що, по суті, є механізмом державного управління у зазначеній сфері. Державний орган, який регулює і, за великим рахунком, спрямовує діяльність ринків небанківських фінансових послуг, у спеціальній літературі доволі часто визначають як «регулятор».

Небанківські фінансові послуги – це одна із галузей фінансово-кредитної системи України, від ефективності функціонування якої певною мірою залежить не тільки стабільність фінансової системи та економіки держави загалом, а і ринкові відносини у країні та її регіонах, соціально-економічний розвиток суспільства, еволюція його свідомості в напрямі євроінтеграції. Стійкість ринків небанківських фінансових послуг в умовах постійних коливань і криз у світовому фінансово-економічному просторі прямо залежить від регулятивних рішень органів державної влади, тобто від ефективності державного управління (регулювання) у цій сфері.

Розгляд сучасного стану розвитку сфери небанківських фінансових послуг на прикладі сектору страхування свідчить, що державне управління цією сферою шляхом регулювання її діяльності являє собою розгалужену систему із кількох підсистем (механізмів, що визначають порядок діяльності), структурно і функціонально пов'язаних із суб'єктами ринків фінпослуг, а також центральними і регіональними органами державної влади та саморегулювальними організаціями [5]. Аналізуючи державне управління у вигляді механізму регулювання ринків небанківських фінансових

послуг, необхідно, по-перше, підкреслити, що Україна визначила стратегічним напрямом свого розвитку повноправне членство в Європейському Союзі (ЄС). Фінансово-економічна система держави і, відповідно, ринки небанківських фінансових послуг поступово трансформуються у бік європейських стандартів. Тому заходи і механізми регулювання цих ринків мають бути орієнтовані на скоріше входження України у світовий простір таких послуг. Очевидно, такий напрям сприятиме залученню іноземних інвестицій в усі сфери бізнесу. У нашій статті [3] проаналізовано заходи, які вживаються Україною для імплементації національного законодавства у сфері ринків небанківських фінансових послуг і механізмів їх регулювання щодо стандартів ЄС. У доповнення до зазначеного в цій публікації звертаємо увагу на наведене нижче.

В європейській моделі державне управління найчастіше розглядається як підгалузь права. Тому для всіх сегментів ринків небанківських фінансових послуг і, насамперед, ринку страхування актуальним завданням є узгодження українських законодавства і нормативно-правової бази, які стосуються державного управління (механізму регулювання) у сфері небанківських фінансових послуг, із директивами ЄС. У разі реалізації такого плану ця сфера стане одним із дієвих інструментів розвитку й євроінтеграції економіки нашої держави. Крім того, на прикладі регулювання зазначеної сфери будуть відпрацьовані правові, організаційні, інформаційні, кадрові та інші механізми державного управління у прив'язці до міжнародного законодавства і практики його застосування.

Визначаючи наявність ознак європейського напрямку розвитку української системи державного управління і безпосередньо механізмів регулювання у сфері небанківських фінансових послуг, а саме у секторі страхування, необхідно чітко виявити її відмінності та конкретизувати заходи, які треба реалізувати для пристосування української системи до європейської моделі, при цьому проаналізувати і врахувати тенденції розвитку на перспективу європейського і світового ринків страхових послуг, а також спрогнозувати місце України на цих ринках. У статті [4], наприклад, висловлено припущення, що зростання світової економіки сприятиме розвитку страхового сектору. Очікується зниження вартості страхових продуктів у комерційному сегменті. У країнах із перехідною економікою будуть зростати премії зі страхування життя. Ринки, що розвиваються,

стануть основною рушійною силою, якщо економічне зростання зазначених країн буде стабільним, населення їх буде зростати, середній клас суспільства зміцниться. З таким прогнозом загалом можна погодитись і узяти його до уваги, розглядаючи напрями розвитку механізмів державного управління в Україні.

Стосовно українських реалій треба визнати, що вірогідність підтвердження висловленого прогнозу в нашій державі не є високою. Причина полягає в тому, що, з огляду на темпи збільшення внутрішнього валового продукту (ВВП), стан економіки України покращується дуже повільно. Для розв'язання наявних проблем у державі економіка України має зростати щорічно на 57%. Але такі темпи зростання ще не досягнуті. Приросту населення в Україні в останні роки не відбувається, скоріше, навпаки, чисельність населення працездатного віку постійно зменшується через еміграцію та виїзд громадян за кордон на тимчасове проживання і працевлаштування. Середній клас в українському суспільстві суттєво не зміцнюється. Тому державне управління має враховувати ці особливості і прогнозні тенденції розвитку ринків небанківських фінансових послуг у процесі розробки і впровадження на практиці механізмів їх регулювання. Системними механізмами державного управління у цій сфері в Україні мають бути корегування державної політики з урахуванням європейського досвіду, державна підтримка, державно-управлінські реформи, державні цільові програми та інше. Україні треба посісти провідні позиції на ринку ЄС. Держава має для цього необхідний потенціал.

Наведемо кілька конкретних прикладів. Так, можна очікувати і сподіватись, що медична реформа, яка поступово впроваджується в Україні, сприятиме розвитку медичного страхування і страхування життя. Для цього є реальні передумови. Справа лише в тому, наскільки швидко реформа медичної галузі буде втілюватися у життя українців та наскільки ефективною вона виявиться.

Другий приклад – вузькопрофільний. Прийняте правове рішення щодо впорядкування заводу на територію України автомобілів без розмитнення й узаконення вже завезених автомобілів позитивно відображається на обсягах їх страхування. Але в зазначеній темі щодо встановленого строку пільгового розмитнення раніше завезених на територію України авто і їх страхування деякі питання потребують подальшого уточнення і врегулювання на законодавчому рівні. Започаткова-

ний процес державного управління тут має відбуватись в інтересах як автовласників, так і держави. Пошуки механізмів врегулювання цієї проблеми мають бути розширені, а рішення ретельно відпрацьовані в юридичному і економічному аспектах та закріплені в законодавчих та державних нормативних актах.

Ще один приклад – зі сфери надання банківських і небанківських фінансових послуг, який потребує на рівні держави розроблення і реалізації пропозицій щодо їх вдосконалення. Йдеться про отримання громадянами України споживчих кредитів та мікрокредитів, які надають банки та мікрофінансові організації. Такі позики видаються швидко, але під надвисокі відсотки (іноді до 500% річних), які ретельно замасковані нюансами договорів кредитування і доволі часто незрозумілі позичальникам. У результаті в Україні набувають поширення випадки, коли клієнти мікрокредитних компаній прострочують виплати за кредитами і опиняються в боргах, вибратися з яких вже не в змозі. Безумовно, у таких сумних ситуаціях винні самі позичальники. Але держава має вжити заходи запобігання таким випадкам через регулювання системи мікрокредитування. Запобіжні заходи зобов'язані захищати громадян від небезпеки, пов'язаної з можливим нерозумінням споживачами суті швидких мікрокредитів через незначну грамотність у фінансових і юридичних тонкощах кредитування. Звісно, що збільшення розміру друкарського шрифту в договорах мікрокредитування для запобігання зазначеного негативного розвитку ситуацій недостатньо.

Список прикладів, де потрібне регулятивне втручання держави в діяльність ринків небанківських фінансових послуг, можна продовжувати. Найбільш актуальними завданнями державного управління (регулювання) у сфері, що розглядається, є посилення стійкості і стабільності ринків небанківських фінансових послуг шляхом державної підтримки суб'єктів вітчизняної економіки, підвищення доходів і платоспроможного попиту населення на ці послуги, посилення захисту споживачів страхового ринку, позбавлення проблемних, неплатоспроможних, недобросовісних страхових компаній, сприяння розвитку конкуренції на ринку, встановлення економічно обґрунтованого рівня винагороди посередникам і регламентування їх діяльності. Для вирішення цих завдань органи державного управління мають невідкладно удосконалити законодавчу базу у сфері страхування і модернізувати структуру ринків небанківських фінансових послуг загалом

відповідно до вимог законодавства ЄС та досвіду країн, які вже відпрацювали такі перетворення при вступі до Євросоюзу [3–5].

Стан ринків небанківських фінансових послуг, як і всіх інших ринків, характеризується деякими параметрами, які мають кількісне визначення і змінюються у часі. Що стосується ринку страхування, такими змінами можна вважати кількість страхових компаній у державі, річні обсяги зібраних страхових премій та обсяги сплачених відшкодувань по страхових випадках, величини індексу Герфіндаля-Гіршмана тощо [6–7]. Залежно від поставлених завдань параметри регулювання або їх кількісні показники змінюються. Можуть змінюватись у бік звуження або розширення також межі та діапазони регулювання показників ринків небанківських фінансових послуг.

Одним з елементів механізмів державного регулювання у сфері небанківських фінансових послуг є правове регулювання, з допомогою якого держава в особі регулятора на підставі законодавчих і нормативно-правових документів вказує суб'єктам ринку правила поведінки під час виконання ними функціональних обов'язків. Механізми правового регулювання на страховому ринку мають конкретний характер, оскільки пов'язані з реальними відносинами страховика і страхувальника. Вони спрямовані на забезпечення їхніх інтересів. Механізм (методи) правового регулювання ринку страхових послуг характеризується правами та обов'язками страховиків і страхувальників, ступенем визначеності дій страховиків та інших суб'єктів ринку (агентів, брокерів тощо), ступенем забезпечення прав і захисту страхувальників, забезпечення інтересів держави. При цьому регулювання здійснюється правовими засобами в законний спосіб і доводиться до виконання норм права.

Механізми стратегічного управління ринками небанківських фінансових послуг, а саме їх регулювання, передбачають аналіз стану і проблем, що виникають на цих ринках, виявлення і конкретизації причин, визначення методу реагування з урахуванням специфіки задач, забезпечення їх вирішення із залученням передбачених законодавством заходів впливу, контроль виконання суб'єктами ринку прийнятих рішень. На нинішньому етапі розвитку економіки держави рішення щодо регулювання діяльності ринків небанківських фінансових послуг у міру виявлених потенційних проблем і стратегічного напрямку їх розвитку розробляє і приймає Нацкомфінпослуг, тобто здійснює так зване ситуативне управління. Одно-

часно здійснюється цільове управління, метою якого є виділення найважливіших нині завдань, на невідкладне вирішення яких спрямовуються головні зусилля регулятора. Ефективність регулюючих заходів оцінюється їх адекватністю щодо певного сектору ринку небанківських фінансових послуг та результатом від впровадження заходів впливу. Ситуативне і цільове управління використовується регулятором як механізм державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг.

Серед методів (механізмів) правового регулювання, які прямо або опосередковано використовуються під час регулювання ринків небанківських фінансових послуг, варто назвати імперативний, диспозитивний, рекомендаційний, заохочувальний методи. Імперативний метод (метод владних вказівок) найчастіше використовується задля регулювання найбільш значимих для держави інтересів у будь-якій сфері, у тому числі і при регулюванні фінансових послуг. Диспозитивний метод націлений на упорядкування певних відносин на ринку за допомогою дозволів, які передбачають саморегуляцію суб'єктами ринку власної поведінки, виключно на правовій основі. З огляду на те, що на ринку небанківських фінансових послуг сформовані і діють кілька саморегулювальних організацій [5], взаємодія регулятора з ними є доцільною під час вирішення різних проблем. Рекомендаційний метод полягає в наданні учасникам ринку рекомендацій (вказівок), які не є обов'язковими з юридичної точки зору для виконання, але враховувати їх суб'єктам ринку у своїй діяльності бажано. Заохочувальний метод передбачає створення спеціальних умов, вибір яких надає суб'єктам ринку додаткові матеріальні чи нематеріальні блага. Зазначені методи (механізми) правового регулювання базуються на різних підходах. Саме тому використання кожного з них окремо чи усіх разом для упорядкування певних відносин на ринках, що розглядаються, є раціональним і ефективним заходом регулювання з боку держави.

Завдання і форма державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг визначені ст.ст. 20, 27 і 28 Закону України від 12.07.2001 р. № 2664-III. Вагомим чинником тут є застосування заходів впливу та накладання адміністративних стягнень. Нормативно-правові акти, які є регуляторними актами, мають відповідати вимогам Закону України «Про заходи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Складовою частиною загальної системи нагляду за органами, які

здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, є пруденційний нагляд. Основними напрямками пруденційного нагляду на зазначених ринках є перевірка додержання встановлених критеріїв та нормативів щодо: ліквідності; капіталу та платоспроможності; прибутковості; якості активів та ризиковості операцій; якості систем управління та управлінського персоналу; додержання правил надання фінансових послуг. Під час виконання пруденційного нагляду регулятор має право в межах своїх повноважень на перевірку (інспекцію) діяльності учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг), їх афілійованих та споріднених осіб. У разі виявлення порушень законодавства і нормативно-правових актів регулятор застосовує заходи впливу та накладає адміністративні стягнення, надсилає фінансовим установам та саморегулюючим організаціям обов'язкові до виконання розпорядження про усунення порушень.

Заходи впливу визначені у розділі VII Закону України від 12.07.2001 р. № 2664-III. Найбільш жорстким заходом впливу є анулювання ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг. Аналіз розпоряджень Нацкомфінпослуг щодо анулювання ліцензій на провадження, наприклад, страхової діяльності свідчить, що ліцензія анулюється лише у разі виявлення суттєвих порушень вимог ліцензійних умов та законодавства про фінансові послуги. Ліцензія анулюється, якщо виявлені порушення Товариством (страховою компанією) не усунені після розпорядження Нацкомфінпослуг усунути не лише виявлені порушення, а й причини, що сприяли вчиненню цих порушень. Найбільш поширеними з боку суб'єктів господарювання порушеннями вимог законодавства у сфері надання страхових послуг, на які звертає увагу Нацкомфінпослуг у своїх розпорядженнях, є наведені нижче.

Порушення ст. 31 Закону України «Про страхування» у частині обов'язковості представлення коштів страхових резервів активами визначених категорій:

– п. 3 ч. 1 статті цього Закону, відповідно до якого в разі настання страхового випадку страховик зобов'язаний здійснити страхову виплату або виплату страхового відшкодування у передбачений договором строк;

– ч. 1 ст. 25 Закону України «Про страхування», відповідно до якого здійснення страхових виплат і виплата страхового відшкодування проводиться страховиком згідно з договором страхування на підставі заяви страхувальника (його

правонаступника або третіх осіб, визначених умовами страхування) і страхового акта (аварійного сертифіката), який складається страховиком або уповноваженою ним особою (аварійним комісаром) у формі, що визначається страховиком;

– п. 36.2 ст. 36 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», відповідно до якого страховик (МТСБУ) протягом 15 днів із дня узгодження ним розміру страхового відшкодування з особою, яка має право на отримання відшкодування, за наявності документів, зазначених у ст. 35 цього Закону, повідомлення про дорожньо-транспортну пригоду, але не пізніше як через 90 днів із дня отримання заяви про страхове відшкодування зобов'язаний, у разі визнання ним вимог заявника обґрунтованими, прийняти рішення про здійснення страхового відшкодування (регламентної виплати) та виплатити його;

– п. 36.5 ст. 36 Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», відповідно до якого за кожен день прострочення виплати страхового відшкодування (регламентної виплати) з вини страховика (МТСБУ) особі, яка має право на отримання такого відшкодування, сплачується пеня з розрахунку подвійної облікової ставки Національного банку України, яка діє протягом періоду, за який нараховується пеня;

– п. 2.18 розділу 2 Ліцензійних умов провадження страхової діяльності, затверджених розпорядженням Держфінпослуг від 28.08.2003 р. № 40, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 15.09.2003 р. за № 805/8126 (далі – Ліцензійні умови), у частині невиконання страховиком обов'язку розміщувати страхові резерви в порядку та на умовах, визначених ст. 31 Закону України «Про страхування» і відповідними нормативно-правовими актами.

Важливо підкреслити, що анулювання (відкликання) ліцензії не звільняє Товариство (страхову компанію) від обов'язку виконувати свої зобов'язання за укладеними договорами зі споживачем фінансових послуг щодо видів послуг, на право провадження яких вони видані.

**Висновки.** Виконані дослідження та аналіз літературних джерел засвідчили, що на ринку страхових послуг виявлені випадки, коли страхові угоди використовуються суб'єктами ринку для так званої податкової оптимізації, тобто для ухилення від сплати податків із застосуванням тіньових фінансових схем, псевдострахових операцій. Для

позбавлення від цього зла необхідно, перш за все, покращити якість і достовірність інформації щодо діяльності страхових компаній. Впливовими заходами регулювання державою страхового ринку залишаються контроль і адміністративний нагляд за діяльністю страховиків. Механізми державного

регулювання усіх ринків небанківських фінансових послуг, включаючи ринок страхування, що проаналізовані у тексті цієї статті, мають розширюватись і поглиблюватись у напрямі посилення їх ефективності та наближення до європейських стандартів.

### Список літератури:

1. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посібник. Київ, 2016. 256 с.
2. Єфремов В.В. Проблема невизначеності в економічних теоріях. *Економіка України*. 2015. № 3. С. 67–75.
3. Клименко О.В. Євроінтеграція сфери ринків небанківських фінансових послуг України. *Економіка та держава*. 2016. № 2. С. 109–112.
4. Золотарьова О.В. Ключові тенденції та пріоритети розвитку ринків страхових послуг в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 413–420.
5. Клименко О.В. Розвиток системи регулювання ринків небанківських фінансових послуг в Україні. *Економіка України*. 2014. № 5. С. 58–69.
6. Ширінян А.С., Ширінян Л.В. Конкурентоспроможність ринку банківських послуг України: фактор суперництва, тенденції та результати. *Економіка України*. 2019. № 6. С. 18–38.
7. Гаманкова О.О. Ринок страхових послуг України: теорія, методологія, практика (монографія). Київ, 2009. 283 с.

### **Klymenko O.V. MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE AT OF THE NON-BANKING FINANCIAL SERVICES OF UKRAINE**

*A set of views, submissions, ideas aimed at interpreting the essence of the system of regulation of non-bank financial services markets in Ukraine has been developed. Scientific provisions have been formulated and substantiated, the totality of which can be qualified as a new idea for the presence of direct and feedback links of different levels in the non-banking financial markets regulation system. The views on the goals and the trend of this system are presented. The situation of non-bank financial services markets is analyzed on the examples of activity of their separate segments. The basic laws, dynamics and directions of their development are revealed. The mechanisms of state management of the insurance market in Ukraine are analyzed. Ukraine's insurance market is moving in a positive direction, has considerable potential for further development, but is still significantly inferior to similar markets of democratically and economically developed countries. The performance of insurance markets is directly dependent on the country's GDP and the level of livelihood of its population. The main goals and objectives of further development of these markets in Ukraine, systems and mechanisms of their regulation are to increase transparency, capitalization, liquidity, integration into the European system. The main factor limiting the rapid growth of this market is the low solvent demand of the population for insurance services. Specificity of the insurance market needs in addition to the consideration of this sector of non-banking financial services in the whole country as well as detailing the nuances of the activities of entities operating in the regions of Ukraine. The problems of the activity of the insurance market and issues that hinder its development are shown. The insurance market regulation system needs to be improved. In order to increase the protection of consumers of insurance services, state regulators should take further measures to rid the market of troubled, insolvent, unscrupulous insurance companies. Recommendations on expansion of mechanisms of regulation of the insurance market are offered.*

**Key words:** *economy, state, financial services markets, insurance, legislation, potential, management, regulation, problems, development.*

**Кучеренко О.Ю.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## УРАХУВАННЯ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ НЕРУХОМОСТІ У СТАТКАХ ОТРИМУВАЧІВ ЖИТЛОВИХ СУБСИДІЙ

*Нормативними документами України житлова субсидія визначається як безповоротна адресна державна соціальна допомога громадянам, що проживають у житлових приміщеннях і не можуть самотійно сплачувати за житлово-комунальні послуги та здійснювати витрати на управління багатоквартирним будинком. Отримання субсидії не тягне за собою зміни форми власності житла.*

*Метою статті є аналіз вітчизняних і зарубіжних підходів до оцінки матеріального становища домогосподарств, зокрема наявної в них нерухомості, постановка і пошук відповіді на питання, чи можуть власники житла бути одержувачами житлово-комунальних субсидій.*

*У статті описуються і порівнюються цілі, критерії та методи контролю майнового стану претендентів на призначення житлових субсидій у різних країнах. Дослідження показало, що державна політика країн у житловій сфері охоплює широкий спектр напрямів від механізмів підвищення доступності приватного житла для більшості населення і до надання соціального житла або субсидій на здешевлення оренди вразливим верствам населення (в різних країнах Європи і в США в рамках 10%). Адресна допомога малозабезпеченим, як правило, розрахована на комплекс найголовніших життєвих потреб. У деяких країнах практикуються цільові житлові субсидії, призначені для здешевлення оренди приміщень, рідше – комунальних послуг, на основі аналізу матеріального становища претендентів.*

*Зроблено висновки про принципову нелогічність субсидування житлових витрат власникам нерухомості, доцільності обліку нерухомого майна в доходах домогосподарств за критеріями якості (площі), вартості житла і перспектив володіння, розпорядження та користування ним сім'єю. Результати аналізу пропонується застосовувати у процесі визначення платоспроможності домогосподарств з оплати комунальних послуг, утримання і ремонту будинків.*

**Ключові слова:** житло, власність, житлово-комунальні послуги, домогосподарства, державна підтримка, статки, субсидії, контроль, нерухомість.

**Постановка проблеми.** Система адресного соціального захисту населення в Україні у зв'язку з поступовим підвищенням рівня тарифів на житлово-комунальні послуги бере свій початок від прийняття Постанови КМУ 04.02.1995 р. № 89 «Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива» [1].

Критерій надання субсидій передбачав, що сім'ї сплачуватимуть за житлово-комунальні послуги не більше встановленого відсотка їх середньомісячного сукупного доходу в межах санітарної норми володіння чи користування загальною площею житла та нормативів користування комунальними послугами. Використання субсидій у державному та громадському житловому фонді призначалося на оплату користування житлом, а у приватному та кооперативному житловому фонді – на оплату його утримання (у розу-

мінні поточного обслуговування) і, незалежно від форм власності, оплату комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива (за відсутності централізованих послуг).

У подальшому система житлово-комунальних субсидій зазнавала численних змін, але при цьому завжди зазначалося, що *субсидія є безповотною, а її отримання не пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла.*

Нині діє механізм житлових субсидій, який визначає порядок розрахунку, призначення та отримання допомоги за заявою та декларацією про статки, а також встановлює державні соціальні стандарти у сфері житлово-комунального обслуговування [2–5].

Так, житлова субсидія визначається як *безповоротно* адресна державна соціальна допомога громадянам, що проживають у житлових приміщеннях (будинках) і не можуть самотужки платити за

житлово-комунальні послуги, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком.

Щомісячна адресна допомога розраховується за складним алгоритмом як частка у платежах на основі зіставлення доходів домогосподарств і вартості унормованих послуг і надається для оплати:

– житлових послуг з управління багатоквартирним будинком, а саме *утримання та поточного ремонту* спільного майна багатоквартирного будинку, прибирання внутрішньобудинкових приміщень та прибудинкової території, виконання санітарно-технічних робіт; обслуговування внутрішньобудинкових систем і утримання ліфтів (подібні витрати в індивідуальних будинках не розглядаються);

– комунальних послуг із газо-, електро-, тепло-, водопостачання та водовідведення, пов'язаних з побутовими відходами.

Річна допомога використовується на придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пального побутового палива для будинків без централізованих послуг і є порівняно меншою.

У процесі різкого зростання тарифів на житлово-комунальні послуги в останні роки відбувалося і зростання попиту на субсидії та їхніх сум, що виділялися з державного бюджету (таблиця 1).

У результаті частка видатків на житлово-комунальні цілі в державному бюджеті зростає з 2015 по 2018 рр. з 3,31% до 7,43%, у той час як сумарні соціальні видатки з 10,58% – лише до 13,47%. Це змусило уряд шукати шляхи скорочення видатків, пов'язаних саме з житловими субсидіями.

Як ми зазначали, отримання субсидій не тільки пов'язане і не тягне за собою зміни форми власності житла, але й не розглядає обов'язки власників щодо утримання будинків у належному технічному стані, зокрема *проведення капітальних ремонтів*. Це пов'язує витрати громадян з їхньою нерухомою власністю.

Тим часом зв'язок субсидування з наявною в мешканців нерухомістю прослідковується лише в тому, що отримання житлових субсидій за чинним порядком передбачає обмеження, що опалювана площа житлового приміщення претендентів не має перевищувати 120 кв. м для квартир у багатоквартирному будинку і 200 кв. м для індивідуальних будинків без урахування власності на це житло та його вартості. Таким чином, принципово допускається як наявність в отримувачів субсидій нерухомості, так і надлишкової площі понад соціальну норму (наприклад, 13,65 кв. м загальної площі на одну особу та додатково 35,22 кв. м на домогосподарств), а також і порівняно дорогої нерухомості, якщо вона не є джерелом доходів від оренди, які підпадають під (недієвий) контроль.

Враховуючи невідворотність капітальних витрат власників житла, що нині не враховується у вартості утримання будинків, актуальним є аналіз зарубіжної практики використання механізму *means testing* для оцінки майнового стану домогосподарств, а саме наявної житлової нерухомості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні проблеми державного регулювання житлово-комунальної сфери, доступності житла, стану житлового фонду описані в наукових працях вітчизняних авторів: В. Букіашвілі [7], О. Ковалевської [8], Н. Олійник [9] та інших. Проблематика ефективного власника житла висвітлена у роботах О. Непомнящего [10], В. Ніколаєва [11], Т. Ніколаєвої [12], А. Щербини [11; 12].

Зарубіжний автор Ж.-Ф. Лерно (*Jean-Philippe Lhernould*) [13] детально дослідив проблему надання державної підтримки вразливим верствам, зокрема у житловому забезпеченні із застосуванням контролю статків.

Комплексний аналіз зазначених публікацій вказує на відсутність у вітчизняних авторів, а також у нормативних документах бачення подальшого

Таблиця 1

**Видатки державного бюджету, пільги та субсидії населенню**

Роки	Видатки державного бюджету		Пільги та субсидії				Інші види соціальної допомоги	
			на оплату житлово-комунальних послуг		на придбання побутового палива			
	млн грн	до попередн. р., %	млн грн	до попередн. р. %	млн грн	до попередн. р., %	млн грн	до попередн. р., %
2015	576848	34,08	17995	191,52	1121	56,86	41893	2,58
2016	684743	18,70	44120	145,18	2280	103,35	47154	12,56
2017	839244	22,56	69741	58,07	2633	15,49	51592	9,41
2018	991700	18,17	70 993	1,80	2 715	3,13	59872	16,05

Джерело: НДІ праці і зайнятості населення Мінсоцполітики і НАН України [6]

застосування механізму житлових субсидій як у частині їхнього надання для сплати комунальних послуг з урахуванням нерухомої власності отримувачів, так і в перспективі для фінансування капітальних ремонтів житла власниками.

Недостатнє чи неоднозначне розуміння різними вітчизняними авторами складності житлової ситуації в Україні, зокрема щодо платоспроможності споживачів житлово-комунальних послуг, соціальної справедливості та принципів призначення житлово-комунальних субсидій, і призвело до необхідності цього дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз вітчизняних і зарубіжних підходів до оцінки матеріального стану домогосподарств, зокрема наявної в них нерухомості, постановка і пошук відповіді на питання, чи можуть власники житла бути отримувачами житлово-комунальних субсидій.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Житло відіграє комплексну роль у житті людини, забезпечуючи притулок, безпеку, здоров'я, добробут та інколи дохід громадян. Стійка наявність доступного та належного за якістю житла дає змогу людям брати участь у соціальних, економічних та громадських процесах, що зумовлює його соціальне значення.

**Державні житлові субсидії в Україні.** Політика суттєвого підняття тарифів на житлово-комунальні послуги до економічно обґрунтованого рівня в умовах обмеженої платоспроможності громадян в Україні вимагає від держави застосування субсидій, а відповідно – впровадження певного механізму та критеріїв щодо їх призначення і контролю.

При цьому треба зважати і на те, що інститут субсидій, як у зарубіжній практиці, не має охоплювати значну частину домогосподарств, наприклад, в Україні 46,2% у грудні 2017 р., а розмір субсидій не має відігравати занадто вагому роль у фінансовому забезпеченні сімей, наприклад, 993,4 грн у грудні 2017 р. при мінімальній зарплаті 1600 грн.

З метою контролю механізму надання субсидій розглянемо чинну форму декларації претендентів, де враховуються наступні розділи (таблиця 2).

У переліку доходів враховуються такі статті: заробітна плата, надбавки і премії; стипендії, пенсія, соціальна допомога, крім тієї частини допомоги при народженні дитини, яка виплачується одноразово; доходи від підприємницької діяльності та іншої незалежної професійної діяльності; допомога по безробіттю; натуральна оплата

Таблиця 2

**Декларація про доходи і витрати осіб,  
які звернулися за призначенням житлової субсидії (скорочена)**

Розділ I. Загальні відомості
1. _____ (прізвище, ім'я, по батькові)
2. Характеристика житлового приміщення / будинку: загальна площа _____ кв. м; опалювана площа _____ кв. м; будинок індивідуальний чи багатоквартирний; кількість поверхів у будинку ____.
3. Дані про осіб, які входять до складу домогосподарства, і їх зареєстроване (для орендарів та внутрішньо переміщених осіб – фактичне) місце проживання ( <i>підкреслити потрібне</i> ) у житловому приміщенні / будинку
Розділ II. Дані про членів сім'ї осіб зі складу домогосподарства незалежно від реєстрації їхнього місця проживання (фактичного місця проживання)
Розділ III. Дані про види та суми доходів осіб, які входять до складу домогосподарства, а також членів сім'ї осіб зі складу домогосподарства незалежно від реєстрації їхнього місця проживання (фактичного місця проживання), інформація про які відсутня в Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування за період з _____ 20 р. до _____ 20 р.
Розділ IV. Відомості про транспортні засоби, які зареєстровані в установленому порядку і з дати випуску яких минуло менше ніж 5 років (крім мопеда), що перебувають у власності або володінні осіб, які входять до складу домогосподарства, а також членів сім'ї осіб зі складу домогосподарства незалежно від реєстрації їхнього місця проживання (фактичного місця проживання)
Розділ V. Інформація про придбання майна, товарів або оплату послуг на суму, яка на дату купівлі, оплати, набуття права власності в інший законний спосіб перевищує 50 000 грн, протягом 12 місяців перед зверненням за призначенням житлової субсидії

Джерело: Мінсоцполітики України, <https://blank.dtki.ua/blank/444>



праці; грошове забезпечення військовослужбовців; регресні виплати; отримані аліменти; доходи від ведення особистого сільського господарства, земельних ділянок, наданих для городництва і випасання худоби, земельних паїв; допомога у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю; інші доходи, які підлягають оподаткуванню, а також доходи від здачі житлової площі в оренду.

Поряд із цією інформацією, громадяни як фізичні особи-платники податків надають фіскальним органам детальнішу декларацію, де, зокрема, також вказуються відомості про їхні доходи і нерухоме майно (таблиця 3).

У переліку доходів вказуються: дохід, нарахований (виплачений, наданий) у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховані (виплачені, надані) у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами; доходи від операцій із продажу (обміну) об'єктів рухомого та/або нерухомого майна; дохід від надання майна в лізинг, оренду (суборенду), житловий найм (піднайм); інвестиційний прибуток; вартість успадкованого чи отриманого в дарунків майна; доходи, отримані з джерел за межами України; чистий оподатковуваний дохід, отриманий фізичною особою – підприємцем від провадження господарської діяльності, крім осіб, що обрали спрощену систему оподаткування; чистий оподатковуваний дохід, отриманий фізичною особою, яка провадить незалежну професійну діяльність; інші доходи, в тому числі у вигляді додаткового блага прощених (анульованих) боргів за кредитом, що отриманий на придбання житла (іпотечний кредит).

Податкова декларація про майновий стан і доходи в обов'язковому порядку подається у разі отримання: доходів не від податкових агентів (тобто від інших фізичних осіб, які не зареєстровані як суб'єкти господарювання та самозайняті особи), зокрема, доходів від надання в оренду рухомого або нерухомого майна іншим фізичним особам; успадкування майна не від членів сім'ї першого та другого ступенів споріднення, у процесі нотаріального оформлення спадщини за якими не було сплачено податок на доходи фізичних осіб та військовий збір тощо; інвестиційного доходу (доходу від продажу цінних паперів та корпоративних прав); іноземного доходу.

Однак з урахуванням відмінностей у вказаних двох деклараціях і того, що в декларації для надання субсидії немає вичерпної інформації про нерухому власність мешканців та її використання, питання урахування кількості і якості об'єктів житлової нерухомості при визначенні майнового стану споживачів житлово-комунальних послуг залишається до кінця не вирішеним. Тому доцільним було би узгодження інформації обох документів, подання податкової декларації отримувачами житлових субсидій, відповідне розширення декларації щодо субсидій.

Вимагає детальнішого контролю неконтрольована оренда помешкань. Так, за статистичними даними, лише 3,9% домогосподарств орендують житло, при тому що у країні 17 млн квартир і 15 млн домогосподарств [14]. Для обґрунтування критеріїв контролю нерухомого майна домогосподарств–отримувачів субсидій розглянемо зарубіжну практику.

Таблиця 3

Фрагмент відомості про власне нерухоме (рухоме) майно та/або майно, яке надається в оренду (суборенду)

Код рядка	Категорії об'єктів	Місцезнаходження об'єкта нерухомого майна (країна, адреса) або марка рухомого майна	Рік набуття у власність / рік випуску	Загальна площа нерухомого майна (кв. м)	Частка в загальній площі нерухомого майна	Відмітка про надання майна в оренду (суборенду), житловий найм (піднайм)
1	2	3	4	5	6	7
1						
...						

Джерело: Державна фіскальна служба України <http://sfs.gov.ua/fizichnim-osobam/podannya-deklaratsii-pro-forma-deklaratsii/72659.html>

Зарубіжні підходи до надання адресної державної допомоги. У зарубіжних країнах надання адресних субсидій громадянам відбувається на основі перевірки майнового стану претендентів (means testing).

При цьому треба враховувати, що державна соціальна допомога надається на двох рівнях:

1) загальні вигоди у формі грошей чи послуг, доступні для всіх або більшості громадян, наприклад, початкова освіта, пенсії – без вимог до їхньої вибірковості та орієнтації лише на менш забезпечені домогосподарства;

2) вибіркові вигоди у формі грошей чи послуг, що стосуються фізичних осіб або домогосподарств з обмеженими ресурсами.

Одним із видів вибіркових соціальних вигід, які отримуються домогосподарствами на основі means testing, можуть бути житлові субсидії або субсидії, які охоплюють, зокрема, житлові послуги.

Перевірка статків, відповідно, орієнтована на доходи від праці та інші доходи, зокрема від нерухомого майна індивідуального заявника або усієї родини.

У різних країнах використовуються різні підходи до визначення отримувачів субсидій (не обов'язково житлових) з урахуванням чи без врахування нерухомої власності претендентів (таблиця 4).

Говорячи про неврахування нерухомості субсидіантів, варто мати на увазі, соціальну стигматизацію – необхідність для заявника відкрито продемонструвати свою неспроможність щодо певного

граничного рівня добробуту, що майже виключає наявність у нього нерухомості. Разом із тим у більшості країн приділяється велика увага удосконаленню механізму і критеріїв means testing, не кажучи вже про те, що джерелом субсидій виступають податкові надходження, які завжди є об'єктом особливо прискіпливого публічного контролю.

Розглянемо механізм субсидій у країнах різних груп (таблиця 5).

Для порівняння розглянемо також досвід США. Федеральний уряд виділяє кошти на житлову допомогу для малозабезпечених сімей. Однак лише близько чверті малозабезпеченого населення отримує допомогу на житло через програми федерального бюджету [19].

Є три програми для малозабезпечених сімей:

– програма ваучерів для вибору житла на ринку (*Housing Choice Voucher – HCV*) з витратами 18 млрд дол. у 2014 р.;

– проект допомоги при оренді житла за федеральними контрактами в обраних приватних будинках (*Project-based rental assistance – PBRA*) з витратами 12 млрд дол. у 2014 р.;

– надання житла з субсидованою орендною платою в державних будинках (*Public housing*) вартістю 7 млрд дол. у 2014 р.

Крім того, федеральний уряд надавав близько 8 млрд дол. для інших житлових програм для здешевлення житла.

Федеральний уряд надає також підтримку житловому сектору через різноманітні податкові пільги – близько 130 млрд дол. у 2014 р. – не для домогосподарств із низьким рівнем доходів.

Таблиця 4

**Врахування нерухомої власності у країнах Європи**

Врахування нерухомості у країнах різних груп				
всієї	крім помешкання для власного проживання	понад певну площу чи вартість	не враховується	інші обмеження
Австрія	Кіпр	Болгарія	Греція	<b>Чехія</b>
Бельгія	Мальта	Хорватія	<b>Польща</b>	Ісландія
<b>Естонія</b>	Норвегія	<b>Німеччина</b>	Румунія	Італія
<b>Латвія</b>	<b>Великобританія</b>	Нідерланди	Ліхтенштейн	
Фінляндія	Ірландія	Данія	Швейцарія	
Словаччина	Словенія	Литва		
Швеція		Угорщина		
Іспанія				
Португалія				
<b>Франція</b>				
Люксембург				

Джерело: складено автором на основі [13]

## Призначення субсидій у деяких країнах Європи

Країна	Особливості субсидій
Франція	Відсутні субсидії за наявності власного житла. Існують субсидії на оренду помешкань. Субсидіями опікується мережа «Фонд сімейної допомоги» – CAF ( <i>Caisse d'Allocations Familiales</i> ), через який уряд надає громадянам житлову допомогу на оренду. Розмір допомоги залежить від вартості оренди, площі та типу житла, кількості проживаючих, віку, сімейного стану, заробітної плати або стипендії (для студентів). Мінімальні норми площі – 9 кв. м на одну особу, 16 кв. м не двох та по 9 кв. м на кожного наступного члена сім'ї. Обчислити приблизну суму майбутньої субсидії можна за допомогою калькулятора, розміщеного на офіційному сайті CAF [15].
Великобританія	У країні складна система житлових субсидій ( <i>Universal Credit, Housing Benefit</i> ): від доплат за найм помешкання досить великих розмірів до доплат на опалення у зимовий період. Можливі комбінації різних видів допомоги. Практикується схема неоподаткованої здачі в оренду частини власного помешкання [16].
Німеччина	У країні існують субсидії <i>Wohngeld</i> на оплату орендованого чи власного житла, які не покривають всю суму. Субсидіями користуються 460 000 домогосподарств (1,1%). В окремих випадках <i>Wohngeld</i> може покривати і частину комунальних платежів, зокрема, якщо вони внесені в суму оренди. Витрати на опалення не передбачені. Претендувати на допомогу мають право лише ті, хто не отримує від держави ніякої іншої допомоги. Мова йде, насамперед, про людей, які тимчасово опинилися в скрутному становищі. Адресатами можуть бути також багатодітні сім'ї або пенсіонери з малою пенсією [17]. Ліміти власних активів становлять 60 000 євро для однієї особи і 30 000 євро для кожного наступного члена домогосподарства.
Польща	Житловий додаток ( <i>dodatek mieszkaniowy</i> ) надають самотнім особам і сім'ям, місячний рівень доходів яких є нижчим за мінімальну зарплату за умови проживання в невеликому за площею орендованому або власному житлі. Критерії отримання допомоги: дохід на самотню особу не має перевищувати 1540 злотих (405\$), а житлова площа – 35 кв. м; в сім'ях – 1110 злотих (понад 290\$) на одну особу, площа для двох осіб – 40 кв. м, трьох – 45 кв. м, чотирьох – 55 кв. м, для кожної наступної особи додаються 5 кв. м. Для інвалідів на візку додається 15 кв. м [18].
Чехія	На допомогу можуть розраховувати особи, коли витрати на житлово-комунальні послуги перевищують 25% доходів. Цікавим механізмом є пропозиція соціального житла неплатоспроможним, пропозиція іншого житла, роботи.

Джерело: складено автором на основі [15–18]

Право на отримання федеральних житлових субсидій мають домогосподарства з доходами нижче 50% медіанного значення, при цьому приблизно три чверті домогосподарств мають дохід менше 30%. Три основні програми для малозабезпечених охоплюють 4,8 млн домогосподарств (9,8 млн осіб), або приблизно 3% населення. Загальнодержавні субсидії покривають менше 4% житлового фонду США, на відміну від 15–40% у країнах Західної Європи.

**Висновки.** Проведене дослідження показало, що державна політика у житловій сфері охоплює широкий спектр напрямів від загальнонаціональних механізмів підвищення доступності приватного житла для більшості населення і до надання соціального житла або субсидій на здешевлення оренди вразливим верствам населення, частка яких у різних країнах Європи та у США знаходиться у межах 10%.

Адресна допомога малозабезпеченим, як правило, розрахована на комплекс основних життєвих потреб: їжа, одяг, житло, освіта, медична допомога. Однак у деяких країнах практикуються цільові жит-

лові субсидії, які призначаються для здешевлення оренди помешкань, рідше – комунальних послуг, на основі аналізу матеріального стану претендентів. При цьому в більшості країн враховуються доходи домогосподарств і наявне в них нерухоме та рухоме майно, інші кошти та активи та надходження від використання майна, у тому числі, нерухомості.

На цьому фоні практика субсидування комунальних послуг 6,27 млн (41,8%) домогосподарств у січні 2018 р. при тому, що 99,2% житла приватизоване (без врахування гуртожитків), виглядає хибною [14].

З урахуванням невідворотних потреб на капітальні ремонти будинків, які мають здійснюватися за кошти власників, потреба в субсидіях суттєво зростає.

Ця ситуація вимагатиме детальнішого аналізу нерухомої власності громадян та її використання як із метою точнішої оцінки доходів від оренди, вдосконалення оподаткування, так і для обґрунтування механізмів переводу субсидованого житлового фонду до категорії соціального житла.

**Список літератури:**

1. Про надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу та твердого палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1995 р. № 89 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/89-95-п> (дата звернення: 11.01.2019).
2. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 р. № 114 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-2018-п> (дата звернення: 11.01.2019).
3. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1022 : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2018 р. № 329 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-п>. (дата звернення: 11.01.2019).
4. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2018 р. № 841 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2018-п>. (дата звернення: 11.01.2019).
5. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 409 : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2018 р. № 876 / База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-2018-п>. (дата звернення: 11.01.2019).
6. Інформація про стан надання соціальної допомоги, житлових субсидій та вплив підвищення розміру мінімальної заробітної на обсяги їх фінансування / Науково-дослідний інститут праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України і НАН України. URL: <http://ipzn.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Informatsiya-pro-stan-nadannya-sotsialnoyi-dopomogy-zhytlovyh-subsydij-ta-vplyv-pidvyshhennya-rozmiru-minimalnoyi-zarobitnoyi-na-obsyagy-yih-finansuvannya.pdf> (дата звернення: 11.01.2019).
7. Букіашвілі В.О. Житлова політика як елемент соціальної політики держави: аналіз вітчизняного та закордонного досвіду. *Економіка будівництва і міського господарства*. 2009. Т. 5. № 3. С. 141–146.
8. Ковалевська О.П. Світовий досвід розвитку державної житлової політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=618> (дата звернення: 11.01.2019).
9. Олійник Н. Концептуальні засади державної житлової політики. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 11. С. 96–104.
10. Непомнящий О.М. Особливості реалізації житлової політики у США та Канаді. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 2 (14). С. 125–130.
11. Ніколаєв В.П., Щербина А.А. Управління утриманням житлового фонду неефективних власників будинків. *Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія: Економіка*. 2018. Випуск 1(9). С. 11–18.
12. Ніколаєва Т.В., Щербина А.А. Механізм експлуатації жилищного фонду в умовах реформування комунального господарства постсоціалістических країн. *Міжнародне право і проблеми інтеграції*. 2011. № 4 (28). С. 255–261.
13. Overview of means testing in MISSOC countries / MISSOC Analysis 2013/1. URL: [https://www.missoc.org/documents/archive/analysis/2013\\_analysis-1\\_EN.pdf](https://www.missoc.org/documents/archive/analysis/2013_analysis-1_EN.pdf) (дата звернення: 11.01.2019).
14. Діти, жінки та сім'я в Україні. Статистичний збірник. 2018. 320 с.
15. Офіційний сайт CAF (Caisse d'Allocations Familiales). URL: <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/logement-et-cadre-de-vie/les-aides-au-logement> (дата звернення: 11.01.2019).
16. Офіційний сайт уряду Великої Британії. URL: <https://www.gov.uk/browse/benefits> (дата звернення: 11.01.2019).
17. Офіційний сайт Wohngeld. URL: <https://www.wohngeld.org/antrag.html> (дата звернення: 11.01.2019).
18. Сайт SUPERBIZNES. URL: <https://superbiz.se.pl/wiadomosci/dodatek-mieszkaniaowy-ile-wynosi-i-jak-sie-o-niego-starac-aa-n1hB-eoE7-meHy.html> (дата звернення: 11.01.2019).
19. Офіційний сайт CBO. URL: <https://www.cbo.gov/publication/50782> (дата звернення: 11.01.2019).

**Kucherenko O.Yu. ACCOUNTING OF REAL PROPERTY COMPONENT IN MEANS OF HOUSING ALLOWANCES RECIPIENTS**

*The nlegislative documents of Ukraine define a housing subsidy as irrevocable targeted state social assistance to citizens living in dwellings who cannot independently pay for housing and communal services, to pay the costs of managing an apartment building. The receipt of a subsidy does not entail a change in the form of ownership of housing.*

*The purpose of the article is to analyze domestic and foreign approaches to assessing the financial situation of households, in particular, their real estate, posing and finding the answer to the question of whether homeowners can be recipients of housing and communal subsidies.*

*The article describes and compares the goals, criteria and methods of controlling the property status of applicants for the appointment of housing subsidies in different countries. The study shows that the state policy of countries in the housing sector covers a wide range of directions from mechanisms to increase the availability of private housing for the majority of the population and to the provision of social housing or subsidies for cheaper rents to vulnerable groups of the population (in different countries of Europe and in the USA within 10%). Targeted assistance to the less secure, as a rule, is designed for a complex of basic necessities of life. In some countries, targeted housing subsidies are practiced, designed to reduce the cost of renting, and less commonly, utilities bills, based on an analysis of the material situation of applicants.*

*Conclusions are drawn on the fundamental inconsistency of subsidizing housing costs to homeowners, the appropriateness of taking into account real estate in household income according to the criteria of quality (area), cost of housing and prospects for owning, disposing of and using it as a family. The results of the analysis are proposed to be used in determining the solvency of households for payment of utilities, maintenance and repair of houses.*

**Key words:** *housing, property, utilities services, households, public support, wealth, subsidies, control, real estate.*

*Леоненко Н.А.*

Національний університет цивільного захисту України

## **ЕФЕКТИВНА РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ**

*У статті проведено детальний аналіз конкурентоспроможності туристичної сфери України та обґрунтування необхідності ефективної реалізації механізмів державного регулювання щодо шляхів її підвищення.*

*Високі темпи розвитку туризму у світі сприяють тому, що багатьма державами світу туристична галузь розглядається як система, що надає всі можливості для ознайомлення з історією, культурою, звичаями, духовними і релігійними цінностями цієї країни і її народу і є джерелом доходу. Рівень розвитку туризму є невід'ємною частиною престижу країни, зростання її значення в очах світової спільноти і потенційних туристів. Тому підвищення конкурентоспроможності сфери туризму, створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту, вироблення стратегій туристської діяльності, визначення напрямів розвитку, сприяння розвитку організацій індустрії туризму – ключові завдання сучасної України. Нині найпотужніший туристський потенціал країни використовується недостатньо ефективно і туристична діяльність не приносить очікуваного результату. Необхідність посилення впливу держави на сферу туризму нині зумовлена також загостренням конкурентної боротьби як на міжнародному, так і на внутрішньому ринках туристських послуг. У статті досліджено рейтингові позиції України в рамках «Індексу конкурентоспроможності туризму» («The Travel & Tourism Competitiveness Index») країн світу, що проводиться Міжнародним економічним форумом (World Economic Forum). Висвітлені основні негативні та позитивні фактори, які впливають на конкурентоспроможність України на міжнародному ринку туристичних послуг. Деталізовано сильні та найслабші позиції сфери туристичних послуг України за показниками рейтингу «Індексу конкурентоспроможності туризму». Визначено механізми вдосконалення державної політики розвитку туризму щодо підвищення рівня її конкурентоспроможності в процесі забезпечення євроінтеграційної діяльності України.*

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, механізми державного регулювання, туристична сфера, Індекс конкурентоспроможності туризму, конкурентоспроможний національний туристичний продукт.

**Постановка проблеми.** Загалом в Україні туризм розглядається як галузь економіки, яка відіграє важливу роль у соціально-економічному розвитку, що зумовлює необхідність участі держави в регулюванні цієї сфери. Разом із тим найпотужніший туристський потенціал країни використовується недостатньо ефективно і туристична діяльність не приносить очікуваного результату. Необхідність посилення впливу держави на сферу туризму нині зумовлена також загостренням конкурентної боротьби як на міжнародному, так і на внутрішньому ринках туристських послуг. У зв'язку з цим головне завдання держави щодо туристської сфери – створення в Україні сучасного високоєфективного і конкурентоспроможного туристського комплексу, що забезпечує широкі можливості для задоволення потреб вітчизняних

і зарубіжних споживачів у різноманітних туристичних послугах, а також вироблення стратегій туристської діяльності, визначення напрямів розвитку, сприяння розвитку організацій індустрії туризму (в тому числі шляхом фінансування перспективних туристських програм), проведення відповідної економічної політики, укладання угод з іноземними державами з метою створення кращих умов для економічних відносин із ними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням дослідження механізмів державного регулювання туристичної сфери з огляду на підвищення рівня її конкурентоспроможності присвячені наукові праці таких вчених, як Н. Бабіна, О. Білотіл, В. Волошенко, С. Домбровська, В. Дубик, О. Любіцева, М. Мальська, О. Осідач, Є. Смирнов, О. Смирнова, В. Шведун та ін. Щодо

аналізу статистичної інформації з цього питання, на особливу увагу заслуговують експертні матеріали Міжнародного економічного форуму (World Economic Forum) в рамках періодичної публікації «Індексу конкурентоспроможності туризму» («The Travel & Tourism Competitiveness Index») країн світу.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сучасного стану конкурентоспроможності туристичної сфери України та обґрунтування необхідності ефективної реалізації механізмів державного регулювання щодо шляхів її підвищення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. наголошує, що, незважаючи на ресурсну забезпеченість та безмежні потенційні туристичні можливості, Україна нині не має змоги конкурувати з розвинутими туристичними державами. Для раціонального і ефективного використання туристичних, природних, лікувальних та рекреаційних ресурсів України необхідно сформувати туристично-рекреаційний простір шляхом створення та забезпечення функціонування зон розвитку туризму та курортів і розробити, впровадити та запропонувати споживачеві конкурентоспроможний національний туристичний продукт [1].

Конкурентоспроможність туристичної сфери є одним із ключових показників сталого розвитку туризму, бо комплексно виражає його структуру, зміст та дає змогу виявити просторові закономірності та організацію [2]. На міжнародному рівні моніторингу цього питання на системній основі приділяють увагу Всесвітня туристична організація (UNWTO), Міжнародна Рада по туризму та подорожам (World Travel & Tourism Council) та Всесвітній економічний форум (World Economic Forum).

UNWTO з проблематики дослідження у своїй основі займається моніторингом статистики в'їзного, виїзного і внутрішнього туризму, кількості і діяльності підприємств туристичної індустрії, зайнятості у сфері туризму, внеску туризму в макроекономічні показники та ін. Організація регулярно видає статистичні довідники, серед яких особливо виділяються – «Статистичний збірник по туризму» (більш відомий як «Compendium of Tourism Statistics») і «Щорічник за статистикою туризму». Серед інших видань UNWTO за статистикою туризму слід зазначити статистичний довідник із виїзного туризму, «Світовий туристичний барометр», а також публікації по окремих країнах і регіонах світу. World Travel & Tourism

Council веде спостереження за конкретними економічними індикаторами туристської сфери країн світу. На особливу увагу заслуговує World Economic Forum та її рейтинг «Індекс конкурентоспроможності туризму» («The Travel & Tourism Competitiveness Index») країн світу. Індекс конкурентоспроможності сектора подорожей і туризму складається кожні два роки аналітичною групою Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ). У процесі його підготовки використовується комбінація даних із загальнодоступних джерел і інформації від міжнародних організацій та експертів в області подорожей і туризму. Міждержавний аналіз факторів конкурентоспроможності секторів туризму і подорожей, що міститься в доповіді, дає інформацію для порівнянь, корисну при прийнятті рішень бізнесом і цінну для уряду, який прагне вдосконалювати умови для сектора подорожей і туризму. Дослідження містить докладні профілі кожної з економік, що фігурують у дослідженні та включають деталізацію підсумкового положення в рейтингу, а також представляють собою положення по ключових конкурентних перевагах та недоліках. Також у звіт включені доповіді експертів галузі, окремі розділи якого присвячені питанням зв'язку спрощення візового режиму та економічного зростання, необхідності політики використання місцевих конкурентних переваг у мінливому середовищі, впливу сектора туризму на створення робочих місць, впливу розвитку авіації на економічний розвиток [3].

Звіт МЕФ «The Travel & Tourism Competitiveness Index» за 2019 р. враховує 90 індикаторів, об'єднаних у 4 блоки, і включає розрахунки по 140 країнах [4]:

- створення сприятливого середовища (бізнес-середовище, безпека і правопорядок, здоров'я і гігієна, людські ресурси і ринок праці, інформаційно-комунікаційні технології);
- туристська політика і умови (пріоритетність туризму в політиці країни, міжнародна відкритість, цінова конкурентоспроможність, екологічна стійкість);
- інфраструктура (авіація, водний і залізничний транспорт, туристська сервісна інфраструктура);
- природні і культурні ресурси, ресурси ділового туризму.

В оцінках Всесвітньої туристичної організації представлено географічний поділ світу на укрупнені регіони і субрегіони. Відповідно до класифікації Україна належить до групи країн Європи та Євразії. У рейтингу туристичної конкуренто-

спроможності країн світу Україна посідає невисоке місце. Так, у 2007 р. вона займала 78 місце (з індексом 3,89 із 7 можливих), у 2009 р. – 77 (з індексом 3,84), у 2011 р. – 85 (з індексом 3,83), у 2013 р. – 76 (з індексом 3,98), у 2017 р. – 88 (з індексом 3,5). У рейтингу 2015 р. наша держава представлена не була, оскільки дослідження не проводилось [5].

У рейтингу Всесвітнього економічного форуму за 2019 р. Україна зайняла 78 місце, отримавши 3,7 бала з 7 можливих, а очолила його Іспанія, отримавши 5,5 бала. Далі розташувалися Франція (5,4 бала), Німеччина (5,4 бала), Японія (5,4 бала) і США (5,3 бала). Найскладнішими для подорожей виявилися Ємен (2,4 бала), Чад (2,5 бала) і Ліберія (2,6 бала). Країни з найбільшим індексом конкурентоспроможності подорожей і туризму – це ті країни, які в максимальній мірі відповідають новим віянням: зростаючий попит на туристичні послуги країн, що розвиваються; врахування уподобань туристів пенсійного віку і молодих туристів, що суттєво відрізняються; важливість інтернет-послуг, особливо в мобільних додатках.

За останні два роки Україна піднялась на 10 позицій в Індексі конкурентоспроможності у сфері подорожей і туризму, посівши 78 місце. Згідно з доповіддю Всесвітнього економічного форуму, Україна показала найшвидший темп зростання в субрегіоні (Європа та Євразія). Зокрема, в процесі стабілізації та відновлення країни Україна різко поліпшила ділове середовище (з 124 до 103 місця), безпеку (з 127 місця до 107) міжнародну відкритість (з 78 до 55) та інфраструктуру (з 79 до 73) [6].

Тобто, оцінюючи динаміку рейтингової позиції України щодо конкурентоспроможності в туристичній сфері, ми спостерігаємо не подальший розвиток, а тільки повернення до показників 2007 р.

Якщо порівняти позиції України із позиціями європейських країн у 2019 р., що входять в одну рейтингову групу, яка складається з 46 членів, то наша держава займає однакові позиції з Вірменією та Казахстаном (3,7 бала) та випереджає тільки Македонію (3,4), Сербію (3,6), Албанію (3,6), Боснію і Герцеговину (3,3), Молдову (3,3), Таджикистан (3,3), Киргизстан (3,2). Розвиток туристичної сфери в Україні нині значно поступається найближчим країнам-сусідам з Євросоюзу – Чехії (38 місце в рейтингу), Польщі (42 місце), Угорщині (48 місце) [4].

Нині Україну можна зарахувати до країн із середнім рівнем розвитку туристичного продукту. На наш погляд, основними негативними факторами, які

впливають на конкурентоспроможність України на міжнародному ринку туристичних послуг, є:

- низький рівень державного регулювання та планування розвитку туризму загалом по країні та окремо по регіонах і механізмів їх взаємодії;
- образ України як країни, несприятливої для туризму;
- нерозвиненість інформаційної бази про туристичні можливості та туристичну пропозицію;
- складнощі державного регулювання, пов'язані з питаннями міжвідомчої, міжгалузевої та міжнародної координації в питаннях ліцензування, забезпечення безпеки, візового та транспортно-забезпечення та страхування;
- недостатній розвиток інфраструктури, особливо транспортної, високий моральний і фізичний знос існуючої матеріальної бази;
- недосконалість і суперечливість законодавчої бази туризму;
- низька ефективність механізмів державного стимулювання залучення інвестицій у сферу туризму;
- недостатній рівень професіоналізму працівників туристичної сфери, одноманітність наданого асортименту послуг і невисока якість обслуговування у всіх секторах туристичної індустрії.

Основними позитивними факторами, які можна зарахувати до певних конкурентних переваг українського туристичного сектора, є: наявність унікальної культурної і природної спадщини, що дає змогу створювати різноманітний туристичний продукт, орієнтований на зростаючі потреби різних сегментів туристського ринку; потенційна можливість реалізації всіх видів і форм туризму; можливості для проведення в провідних ділових туристських центрах великих акцій (конференцій, змагань, фестивалів), як всеукраїнських, так і міжнародних тощо. Варто зазначити, що унікальні природні ресурси і культурна спадщина, якими володіє наша країна, не можуть розглядатися як єдина і достатня умова для забезпечення успішного розвитку туризму в країні, тому що являють собою лише один з елементів туристської пропозиції.

Якщо деталізувати показники за рейтингом «Індекс конкурентоспроможності туризму», серед сильних позицій сфери туристичних послуг України можна виділити: паритет купівельної спроможності, тобто змогу витратити меншу кількість грошей, ніж іноземці витратили б у своїй країні на той самий товар; порівняну вартість розміщення в готелі; кількість спортивних стадіонів із місткістю більше, ніж 20 тис. місць; кількість



культурних об'єктів світової спадщини; якість залізничної інфраструктури; щільність залізничних шляхів; достатню кількість банкоматів задля обміну валют іноземними туристами; кількість авіакомпаній; час, необхідний для відкриття бізнесу; вартість відкриття бізнесу тощо.

Найслабші позиції сфери туристичних послуг України виявились за такими показниками: якість доріг; ступінь впливу оподаткування до інвестування; захист прав власності; вплив регуляторного середовища на приплив прямих іноземних інвестицій; індекс тероризму; пріоритетність розвитку сфери туризму для уряду країни; ступінь впливу оподаткування на стимули праці; щільність мережі аеропортів; рівень дотримання екологічних норм законодавства; ступінь регулювання екологічних норм; загальний рівень податків; поширеність ВІЛ; сталість розвитку туристичної індустрії; якість туристичної інфраструктури (готелів, курортів, розважальних закладів тощо); кількість готельних номерів на 100 жителів; ефективність маркетингу та рекламних заходів для залучення туристів; якість авіаційної інфраструктури тощо [5].

У зв'язку з цим, підкреслюючи необхідність зміцнення позицій туристичного комплексу України, важливо виробити комплексний підхід до вирішення проблем галузі, ширше використовувати можливості міністерств, відомств, комерційних і громадських структур у сфері туризму. Однак поки державна система просування національного туристичного продукту знаходиться в стані становлення. Порівняльний аналіз зарубіжного досвіду свідчить про відсутність в Україні концепції конкурентоспроможності вітчизняного туризму. Приклади багатьох держав світу свідчать про те, що на просування туристичного продукту національним туристським адміністраціям виділяються солідні кошти (Ізраїль – 200 млн дол., Іспанія – близько 150 млн дол., США і Китай – по 70 млн дол., Франція – 60 млн дол.).

В Україні слабо використовуються можливості реклами – з досліджень UNWTO, кожен вкладений у рекламу туризму долар приносить рекламодавцю більше 500 дол. прибутку. Реклама українських можливостей у сфері туризму та її фінансування залишають бажати кращого. Поза увагою серйозних наукових досліджень залишаються актуальні питання підвищення конкурентоспроможності. У зв'язку з цим об'єктом глибоко продуманої системної державної політики має стати науково-освітня сфера в туризмі загалом, що націлена, зрештою, на створення конкурентоспроможного національного туристичного продукту.

Проведений аналіз дає змогу визначити шляхи вдосконалення державної політики розвитку туризму в процесі забезпечення євроінтеграційної діяльності України, серед яких важливе місце належить: формуванню привабливого туристичного іміджу країни та її регіонів; удосконаленню правових засад регулювання у сфері туризму; стимулюванню підприємств до розвитку туристичної інфраструктури, створення нових робочих місць; збільшенню асортименту туристичних послуг; впровадженню ефективних фінансово-економічних механізмів для стимулювання туристичної діяльності та залучення інвестицій ЄС задля розбудови найбільш відвідуваних місць; збільшенню уваги до іноземних туристів; поширенню реклами туристичних місць України за кордоном; поглибленню співпраці з міжнародними туристичними компаніями; збільшенню витрат на маркетингову політику просування туристичного продукту на європейський ринок; поширенню інформації через онлайн-комунікації; проведенню відкритих форумів серед молоді щодо пошуку нових ідей для поліпшення туристичної сфери; покращенню екологічної ситуації тощо. Для підвищення конкурентоспроможності України на ринку європейських послуг необхідно сформувати ефективну модель співпраці держави, бізнесу та суспільства. Для залучення більшої кількості іноземних туристів Україні доцільно брати участь у різних міжнародних виставках, презентуючи національний туристичний продукт, а для використання кращого європейського досвіду до розробки програм розвитку туристичної галузі варто залучити вітчизняних і зарубіжних фахівців сфери туризму.

**Висновки.** Роль туристичної сфери в економіці України та зростання негативних наслідків її незбалансованого розвитку призводять до розуміння необхідності вдосконалення механізмів державного регулювання туризму як інструменту підвищення її конкурентоспроможності на міжнародному ринку туристичних послуг шляхом: формування ефективного конкурентоспроможного національного туристичного продукту; підвищення якості туристичних послуг; рекламно-інформаційного створення та просування позитивного іміджу України як країни, привабливої для здійснення подорожей; розвитку пріоритетних туристичних центрів на основі принципів сталого розвитку; розробки єдиної комплексної державної політики регулювання розвитку туризму з урахуванням специфіки регіонів, соціальних проблем, проблем охорони і відновлення природних та історико-культурних туристичних ресурсів.

**Список літератури:**

1. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 р. : Розпорядження КМУ від 16.03.2017 р. № 168-р / База даних «Урядовий портал» / КМ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249826501>(дата звернення: 25.09.2019).
2. Леоненко Н.А. Концептуальні засади державного регулювання сталого розвитку туристичної сфери. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Том 30 (69). № 4. С. 82–86.
3. Индекс глобальной конкурентоспособности: информация об исследовании. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info> (дата звернення: 27.09.2019).
4. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TTCR\\_2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf) (дата звернення: 27.09.2019).
5. Полковниченко С.О., Мурай А.О. Оцінка конкурентоспроможності України на Європейському ринку туристичних послуг. *Ефективна економіка: електр. наук. фах. вид.* 2018. № 2. URL: [http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12\\_2018/114.pdf](http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/12_2018/114.pdf) (дата звернення: 01.10.2019).
6. Украина улучшила свои позиции в рейтинге самых привлекательных стран для туристов. URL: <https://delo.ua/economyandpoliticsinukraine/ukraina-uluchshila-svoi-pozicii-v-rejtinge-samyh-357611/> (дата звернення: 02.10.2019).

**Leonenko N.A. EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF STATE REGULATION MECHANISMS AS A TOOL TO INCREASE THE COMPETITIVENESS OF THE TOURISM SPHERE OF UKRAINE**

*The article analyzes the competitiveness of Ukraine's tourism sector and substantiates the need for effective implementation of state regulation mechanisms for ways to increase it.*

*The high rate of tourism development in the world contributes to the fact that in many countries of the world the tourism industry is considered as a system that provides all opportunities to get acquainted with the history, culture, customs, spiritual and religious values of this country and its people, and is a source of income. The level of tourism development is an integral part of the country's prestige, increasing its value in the eyes of the world community and potential tourists. Therefore, improving the competitiveness of the tourism sector, creating a competitive national tourism product, developing strategies for tourism activities, identifying directions for development, promoting the development of organizations of the tourism industry are key tasks of modern Ukraine. Today, the country's most powerful tourism potential is underutilized and tourism activities do not produce the expected results. The need to increase the influence of the state on the tourism sector is currently due to the intensification of competition in both international and domestic tourist services markets. The article examines the ranking of Ukraine in the framework of "The Travel & Tourism Competitiveness Index" of the countries of the world, conducted by the International Economic Forum (World Economic Forum). The main negative and positive factors that influence Ukraine's competitiveness in the international tourist services market are highlighted. Strengths and weaknesses of the tourist services sector of Ukraine are detailed in terms of the Tourism Competitiveness Index. The mechanisms of improvement of the state policy of tourism development in order to increase the level of its competitiveness in the process of ensuring the European integration activity of Ukraine are determined.*

**Key words:** competitiveness, mechanisms of state regulation, tourism sphere, Tourism Competitiveness Index, competitive national tourism product.

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/12>**Качан Я.В.**

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

### ОСНОВНІ ЗАСАДИ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

*У статті розкрито основні засади проходження публічної служби в Україні. Встановлено, що мета публічної служби полягає в систематизації та посиленні результативності процесів формування та виконання публічної влади та управління за умови одночасного поєднання міри відповідальності за дотримання посадових повноважень із гарантіями, яка надає публічна служба. Виділено низку основних вимог для роботи з кадрами, орієнтованих на принцип розвитку потенційних людських можливостей: поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи; створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях; створити умови для забезпечення людських прав; бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників; заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності в складній ситуації; створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності; впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання; провести комплексну експертизу діяльності (йдеться як про процес, так і про результат); підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство в майбутньому; гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником. Розглянуто загальні конституційні принципи державної служби та принципи її кадрової політики. Визначено перебування на публічній службі як інформаційно-аналітичну, планово-прогностичну підготовку рішень (зокрема й у формі цільових програм), організацію та виконання ухвалених держструктурою рішень, а також функцію контролю. Встановлено, що суть проходження публічної служби в межах системи управління соціально-економічним розвитком згідно з її визначенням базується на «забезпеченні повноважень держорганів». Виокремлено низку функцій, що має державна служба. Наведено механізм проходження публічної служби в Україні. Розглянуто основні проблеми у сфері публічної служби в Україні. Наведено напрями забезпечення стабільності в кадровому складі публічної служби.*

**Ключові слова:** публічна служба, мета, цілі, завдання, принципи, функції, кадрова політика, механізм.

**Постановка проблеми.** Нині потреба в реформуванні державної служби вимагає пошуку та теоретичної аргументації основних напрямів її розвитку. Найважливішим напрямом нової державної кадрової політики виступає формування фахового кадрового потенціалу публічної служби. Публічна служба була навмисно організована професійною роботою громадян, пов'язаною із реалізацією основних завдань і функцій держави, закріплених у Конституції України. Актуальність дослідження основних засад проходження публічної служби в Україні зумовлюється: становленням демократично-правової та соціально орієнтованої держави; необхідністю посилення конкурентоспроможності вітчизняної економіки; висуненням нових завдань та функцій публічної

служби, які спрямовані на задоволення суспільних потреб, забезпечення дотримання та захисту основоположних прав та свобод громадян держави; виконанням в Україні адміністративного реформування; потребою в забезпеченні ефективності роботи публічної служби; формуванням передумов у процесі підвищення престижу публічної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему проходження державної (публічної) служби досліджувало чимало науковців: Т.Е. Василевська, Н.Т. Гончарук, І.В. Макарова, Р.А. Науменко, В.М. Олуйко, Т.І. Пахомова, В.І. Тимцуник, С.М. Серьогін та інші. Проте малодослідженими є питання проходження публічної служби в процесі її модернізації.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є розкриття основних засад проходження публічної служби в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна держава – як наймач та роботодавець – покликана постійно опікуватися «людським капіталом», який має у себе на службі. Таке завдання є постійним, на наш погляд, перш за все, через особливості кадрового складу державної служби, який є наділеним низкою владних повноважень особливим прошарком населення, що відіграє роль суб'єкта управління в соціальній, економічній, політичній системі, з якими державні службовці мають взаємодіяти на локальному рівні.

С.М. Серьогін пропонує розглядати публічну службу не як сукупність служб на різних рівнях і в різних підсистемах державного апарату, а як цілісний інститут, що слугує своїй державі і розв'язує суспільні проблеми [6, с. 12].

Мета публічної служби полягає в систематизації та посиленні результативності процесів формування та виконання публічної влади та управління за умови одночасного поєднання міри відповідальності за дотримання посадових повноважень із гарантіями, яка надає публічна служба.

У системі державної служби відстежуються тенденції та нововведення в галузі державного управління, аналізуються та впроваджуються найбільш актуальні ідеї та методи з урахуванням як політичних, так і економічних, соціальних факторів. Державні службовці вищого рівня ставлять на перше місце необхідність реформування світогляду підлеглих до сприйняття реформ, зацікавлюючи їх результатами змін. Державна служба має знаходити шляхи виживання в динамічному, турбулентному середовищі, пристосуванні (еволюційному та революційному) своїх цілей, структур, функцій, динаміки розвитку в напрямі децентралізації, дебюрократизації, збільшення різноманітності, адаптивності, збільшення активності взаємодії із зовнішнім середовищем, розвитку мережових структур тощо. У такому аспекті сучасна модель державної служби має характеризуватися як модель державної служби з активними елементами, що є адаптивною та самоорганізується у відповідь на виклики зовнішнього середовища [5, с. 138].

Суспільна роль державної служби полягає у виконанні завдань держави та реалізації її функцій. Завдання і функції держави, виконання яких покладається на державну службу, впливають із Конституції та законів України. Суть їх полягає в забезпеченні суверенітету, незалежності,

розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [7, с. 60].

В основу роботи з кадровими ресурсами, орієнтованої на те, щоб розвивати потенційні людські можливості, мають покладатися такі головні вимоги:

- поважати індивідуальність і цілісність кожного індивіда, заохочуючи високу продуктивність роботи;
- створити та підтримувати пошук, творчість, активність в управлінських рішеннях;
- створити умови для забезпечення людських прав;
- бути відповідальним за навчальний процес, перепідготовку та підвищення кваліфікаційного рівня працівників;
- заохочувати випадки прийняття на себе відповідальності у складній ситуації;
- створити умови для того, щоб розвивалися творчі здібності;
- впровадити справедливую систему оплати праці, кар'єрного зростання;
- провести комплексну експертизу діяльності (йдеться як про процес, так і про результат);
- підтримувати відповідальність за якісний рівень роботи і організацію, установу, підприємство в майбутньому;
- гарантувати взаємні довіру та повагу у відносинах між роботодавцем і працівником.

Слід погодитися з думкою Т.Е. Василевської, яка, характеризуючи етико-моральну сторону поведінки державних службовців, зазначає, що важливе значення відіграє нормативно-правове регулювання, оскільки законодавче закріплення етичних стандартів державної служби, з одного боку, є свідченням свідомого прагнення держави закріпити в системі суспільних відносин моральні цінності, а з іншого – вказує на те, що право належить до рівня моральних цінностей [1, с. 5–13].

На думку відомого науковця В. Олуйко, загальними конституційними принципами державної служби є: верховенство Конституції та законів України над іншими нормативними актами, посадовими інструкціями у процесі виконання службовцями посадових обов'язків і забезпечення їх прав; пріоритет прав і свобод людини та громадя-

нина, їх безпосередньої дії, що зобов'язує державних службовців визнавати, дотримуватись і захищати права і свободи людини та громадянина; рівний доступ громадян України до державної служби; професіоналізм та компетентність; гласність (прозорість); відповідальність державних службовців за ті рішення, які вони готують і приймають, за виконання своїх посадових обов'язків, закріплених у законодавстві тощо [4].

З огляду на вищезазначене, роль основних принципів у кадрових процесах, як і в кадровій політиці загалом, належить:

- гуманізму, який включає поважливе ставлення до індивідуальності людей, які перебувають на державній службі, гарантоване сприяння їхній ініціативі, здібностям і професійним навичкам, вимагає захищати конституційні права і свободи, честь та гідність громадянина, забороняє будь-яку форму дискримінації;

- науковій обґрунтованості якісного та кількісного показника кадрових ресурсів держслужби, вимог до того, якими професійними та особистісними рисами має володіти держслужбовець, чи відповідають вони перспективі суспільного і державного розвитку;

- легітимності процесу створення і змістового визначення кадрової політики, всебічному і повному правовому забезпеченню технологій кадрового спрямування, кожного заходу стосовно кадрового управління в галузі публічної служби;

- моральному характеру кадрових рішень, роботи з кадрами, технологій у кадровому сегменті, неприпустимості такого явища, як подвійні стандарти, коли відбирають, підбирають, навчають, оцінюють кадри, коли відбувається їхній професійний ріст;

- цілеспрямованості управління кар'єрним зростанням персоналу.

Функціональне призначення публічної служби як механізму забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму, завдання соціально-економічного та суспільно-політичного характеру, що постають нині перед нашою державою, розвиток засад громадянського та інформаційного суспільства, забезпечення реалізації конституційних гарантій громадян шляхом стабільного й неперервного надання їм публічних послуг, формування вітчизняної моделі державного управління, перспективи європейської інтеграції України зумовлюють потребу адекватності кількісного та якісного складу її кадрів щодо пріоритетних

завдань і викликів розвитку українського суспільства, утвердження демократичного державного управління [3, с. 5–6].

Перебування на публічній службі варто визначити як інформаційно-аналітичну, планово-прогностичну підготовку рішень (зокрема й у формі цільових програм), організацію та виконання ухвалених держструктурою рішень, а також функцію контролю.

Суть проходження публічної служби в межах системи управління соціально-економічним розвитком згідно з її визначенням базується на «забезпеченні повноважень держорганів», а коло нагальних задач визначатимуть, передусім, загальні функції управління, вимоги різних стадій циклу управлінського процесу, підготовка і прийняття рішень.

Державна служба, що являє собою найважливіший інститут державного управління, реалізує на практиці функції органів державної влади, забезпечуючи дотримання конституційних норм і гарантій, функціонує в широкому спектрі суспільного життя. Аналіз функцій державної служби дає змогу оцінити її роль і призначення в механізмі держави, визначити міру її ефективності та значущості [7, с. 61].

До того ж доцільно виокремити низку функцій, що має державна служба в рамках досліджуваних проблем: соціальна організація; соціальна комунікація; соціальна інформація; контроль; регулювання; виховання. Організуючи проходження публічної служби, необхідно приділити увагу притаманним йому функціям: кадровому прогнозуванню, плануванню, вертикальному і горизонтальному переміщенню кадрів; обліку, ранжуванню кадрів відповідно до посад, рангів, звань тощо, реалізація яких допоможе впорядкувати проходження служби державними службовцями.

Механізм проходження публічної служби в Україні наведено на рис. 1.

Водночас у сфері публічної служби є низка системних проблем, які нині зумовлюють необхідність її реформування й модернізації. Основними проблемами у сфері публічної служби є: по-перше, відсутність чіткого правового регулювання відносин у сфері публічної служби; по-друге, недостатня інституційна спроможність публічної служби; по-третє, низька ефективність управління людськими ресурсами в системі публічної служби. З метою гармонізації основних положень актів законодавства, що регулюють правове становище посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців і їх від-



Рис. 1. Механізм проходження публічної служби в Україні

*Систематизовано автором*

повідності європейським принципам публічного адміністрування доцільно розробити та прийняти закон України «Про публічну службу» [2].

Стабільності в кадровому складі публічної служби можна досягти, підвищивши професійний рівень кадрів завдяки навчанню, перепідготовці, підвищенню кваліфікаційного рівня, стимулюванню потреби займатися самоосвітою та самовдосконаленням. Професійному розвитку держслужбовців властиві ознаки складного механізму, завдяки якому формується, відтворюється кадровий корпус владних органів та управління, що має професійні, ділові і моральні риси, здатність обстоювати громадянські, суспільні і державні інтереси.

Щоб якісно виконувати посадові обов'язки в рамках державної служби, необхідно мати високий освітній рівень, ґрунтовні професійні і спеціальні знання, певні психофізіологічні характеристики, високі моральні принципи та поведінкові установки. Зрозуміло, що в процесі особистісного розвитку в держслужбовця формується потреба постійно підвищувати кваліфікацію та професійно самовдосконалюватися.

**Висновки.** Сформувати високопрофесійний кадровий склад на державній службі і службі в місцевому самоврядуванні – одне з найпріоритетніших завдань у сучасній кадровій державній політиці. Завдяки ключовій проблемі демократизації держави актуалізується питання здатності

та вмінь держслужбовців і посадовців місцевих адміністрацій до налагодження широкомасштабного діалогу між державою і громадянином. Тому стратегічно значимою є державна кадрова політика щодо формування фахових ресурсів владних структур, здатних до ефективної роботи

за обставин, коли є усталена ринкова економіка, формується правова демократична держава та розбудовується громадянське суспільство. Суть державної служби полягає у спеціально організованій професійній діяльності людей, щоб реалізувати конституційні цілі, завдання і функції держави.

#### Список літератури:

1. Василевська Т.Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 2. С. 5–13.
2. Гончарук Н.Т. Розвиток публічної служби України в умовах її реформування та модернізації. Питання адміністративного права / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. Харків : ООО «Оберіг», 2018. Кн. 2. 182 с.
3. Науменко Р.А., Тимцуник В.І. Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 2. С. 1–15.
4. Олуйко В. Принципи державної кадрової політики в регіоні України. *Вісник державної служби України*. 2002. № 2.
5. Пахомова Т.І. Щодо моделей реформування системи державної служби. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 3 (спец. вип.). С. 137–142.
6. Сербогін С.М., Макарова І.В. Взаємодія держави й суспільства та роль державного управління в цьому процесі: синергетичний підхід. *Теорія та практика державного управління* : збірник наукових праць. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. Вип. 1 (16).
7. Сербогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.

#### **Kachan Ya.V. MAIN FUNDAMENTALS OF PUBLIC SERVICE SERVICES IN UKRAINE**

*The article describes the basic principles of public service in Ukraine. It is established that the purpose of the public service is to systematize and enhance the efficiency of the processes of formation and execution of public authority and management, while simultaneously combining the measure of responsibility for the observance of official powers with the guarantees provided by the civil service. There are a number of basic requirements for work with personnel, focused on the principle of development of potential human capabilities: to respect the individuality and integrity of each individual, while encouraging high productivity; create and support search, creativity, activity in management decisions; create conditions for human rights; be responsible for the educational process, retraining and advanced training of employees; to encourage cases of taking responsibility in a difficult situation; to create the conditions for the development of creative abilities; implement a fair system of remuneration, career advancement; to conduct a comprehensive examination of the activity: it is both a process and a result; maintain responsibility for the quality of work and organization, institution, enterprise in the future; to guarantee mutual trust and respect in the relationship between employer and employee. The general constitutional principles of the civil service and the principles of its personnel policy are considered. Being in the public service is defined as information-analytical; planning and forecasting; preparation of decisions (in particular in the form of targeted programs): organization and implementation of decisions made by the state structure; control function. It is established that the essence of passing public service within the framework of the socio-economic development management system, according to its definition, is based on "ensuring the powers of state bodies". There are a number of functions that the public service has. The mechanism of public service in Ukraine is given. The main problems in the sphere of public service in Ukraine are considered. The directions of providing stability in the public service personnel are given.*

**Key words:** public service, purpose, goals, objectives, principles, functions, personnel policy, mechanism.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:352.07:574(477):504.05

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/13>

*Малекі О.А.*

Національна академія державного управління при Президентові України

### «ДОРОЖНЯ КАРТА» МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВЕЛИКИХ МІСТ УКРАЇНИ

*Забезпечення екологічної безпеки великих міст України не лише виступає невід'ємною складовою частиною їхнього сталого розвитку, а й безпосередньо впливає на соціально-економічну ситуацію в усій країні. Саме українським містам притаманна найвища громадянська активність, яка визначає загальний рівень соціальної напруженості в державі і ступінь довіри виборців до владних інституцій. Екологічна безпека великих міст є одним із базових постулатів регіональної політики країн-членів ЄС. Європейський та євроатлантичний вектори розвитку України обов'язково передбачають запровадження європейських підходів щодо розробки й запровадження екологічної політики. Існуюча нині в нашій країні система забезпечення екологічної безпеки великих міст є недостатньо ефективною і часто призводить до небажаних соціально-економічних і політичних наслідків. Це спричинено, насамперед, відсутністю чітких механізмів реалізації затверджених екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, а також поширеністю негативної суспільної думки, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. Незважаючи на велику загальну кількість робіт щодо різних проблем раціонального природокористування та захисту довкілля в Україні, вітчизняній науковій школі в галузі державного управління все ще бракує досліджень, присвячених запровадженню ефективною системи забезпечення екологічної безпеки великих міст. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень, демократизації українського суспільства та поступового переходу до мирного життя виважена екологічна політика держави, а особливо щодо великих міст, виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. У статті проаналізовано й узагальнено передовий досвід країн-членів ЄС щодо розроблення та реалізації екологічної політики в межах системи муніципального екологічного менеджменту, а також запропоновано «Дорожню карту» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу як складової частини місцевого публічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** екологічна безпека, система забезпечення, мегаполіс, міська влада, міжнародний досвід.

**Постановка проблеми.** Забезпечення екологічної безпеки великих міст України виступає невід'ємною складовою частиною не лише їхнього сталого розвитку, а й безпосередньо впливає на соціально-економічну модернізацію усєї країни. Саме українським містам притаманний найвищий рівень громадянської активності, яка, як показали події Революції Гідності, визначає рівень соціальної напруженості в державі й ступінь довіри до влади, її політики та інституцій. Крім того, нині понад 60% українців проживає саме в містах [11].

Забезпечення екологічної безпеки великих міст як елемент сталого розвитку не лише мегаполісів, а й регіонів та держав загалом – один із

базових принципів регіональної політики країн ЄС. Натомість за показниками сталого розвитку більшість українських міст суттєво відстає від європейських стандартів. За висновками експертів, міські мешканці не мають належного життєзабезпечення в українських мегаполісах і вкрай потребують створення відповідних умов (комфортного проживання та відпочинку, безпечного перебування людини на території міст, повноцінних «зелених зон», зручної транспортної мережі, належної утилізації відходів тощо). Існує багато труднощів, пов'язаних із нагромадженням хронічних соціальних, економічних та екологічних проблем, які суттєво впливають на якість та безпеку життя людей у містах України.



Діюча в Україні система забезпечення екологічної безпеки великих міст є недостатньо ефективною і часто-густо призводить до небажаних соціально-економічних і політичних наслідків. Це спричинено, насамперед, відсутністю чітких механізмів реалізації чинних екологічних норм, браком фінансів, застарілим технологічним обладнанням на підприємствах, а також поширеністю негативної суспільної думки, що розв'язувати екологічні проблеми має виключно держава. У відносинах із природою населення вже дійшло крайньої межі, коли гостро постало питання про можливість подальшого існування людської цивілізації. Найголовнішою причиною екологічної кризи, яку переживає суспільство, є незнання або ігнорування законів розвитку природи, бездумне, споживацьке ставлення до навколишнього природного середовища.

Проблема забезпечення екологічної безпеки мегаполісів також пов'язана із тим, що є різні підходи щодо розуміння сутності екологічної політики, оскільки одні зводять таку політику до системи конкретних заходів, що вживаються владними структурами з метою захисту навколишнього середовища, а інші вбачають у ній не лише дії щодо захисту довкілля, а й раціональне використання природних ресурсів, забезпечення нормальних умов життєдіяльності місцевої громади та кожного окремого громадянина. Якщо раніше суб'єктом екологічної політики була переважно держава, то тепер її в основному реалізують політичні партії, соціальні рухи, громадські об'єднання, окремі громадяни, міжнародні організації тощо.

Усе це зумовлює актуальність розробки нових підходів щодо забезпечення екологічної безпеки великих міст, адаптації найкращих зарубіжних практик реалізації екологічної політики як складової частини публічного управління на місцевому рівні в умовах децентралізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Як свідчить аналіз стану наукової розробленості проблеми забезпечення екологічної безпеки великих міст в Україні, нашими вченими створено доволі потужне підґрунтя задля її подальшого дослідження. Вагомий внесок у вивчення концептуальних засад державного управління, зокрема в контексті екології та охорони довкілля зробили праці українських вчених: В. Авер'янова, В. Бакуменка, М. Білінської, В. Вакуленка, В. Гошовської, Н. Грицяк, В. Князева, В. Малиновського, В. Мартиненка, М. Міненка, І. Нагорної, П. Надолішнього, А. Попка, О. Пухкала, А. Рачинського,

Г. Ситника, Ю. Сурміна, В. Тертички, М. Їжі, В. Шарого, Ю. Шемшученка, О. Ястремської та ін.

Серед наукових розвідок із питань державного управління у сфері екології та природокористування варто зазначити науковий доробок таких вчених, як В. Андрейцев, М. Бринчук, Г. Васюкова, О. Веклич, В. Вернадський, П. Гаман, А. Гетьман, Ю. Горбань, Б. Данилишин, Л. Добрянська, В. Долгих, С. Дорогунцов, Л. Жарова, Д. Зеркалов, А. Качинський, А. Кернична, Н. Кобецька, О. Кобзар, В. Комарницький, А. Костін, В. Костицький, В. Кравців, О. Красівський, І. Кринична, Н. Макарова, Ю. Макогон, Малиш, Л. Мельник, М. Мягченко, Я. Олійник, В. Паламарчук, Н. Перга, К. Рябець, Т. Сафранов та ін. В їхніх працях висвітлено надзвичайно широкий спектр еколого-економічних проблем на загальнодержавному і регіональному рівнях, зокрема щодо забезпечення екологічної безпеки великих міст.

Незважаючи на досить велику загальну кількість робіт, присвячених різним проблемам раціонального природокористування та захисту довкілля в Україні, вітчизняній науковій школі в галузі державного управління все ще бракує розвідок щодо запровадження ефективної системи забезпечення екологічної безпеки великих міст.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка науково-обґрунтованих рекомендацій («Дорожньої карти») щодо модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великих міст України на підставі аналізу й узагальнення кращих європейських практик запровадження екологічної політики за принципом системи муніципального екологічного менеджменту.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інтегрований сталий міський розвиток є пріоритетним напрямом європейської регіональної політики впродовж останніх кількох десятиліть, що підкріплено відповідними програмами заходів та фінансуванням (на ці цілі за період 2007–2018 рр. було виділено понад 41,1 млрд євро). Із 2014 р. сталий міський розвиток є однією з ключових цілей стратегії регіонального розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання» [6].

Як свідчить проведений аналіз, загальноприйнятою європейською практикою є те, що муніципальна екологічна політика і відповідна їй екологічна програма муніципалітету виступають системотворчими складниками системи муніципального екологічного менеджменту. Ця система розробляється і реалізується органами місцевої влади з обов'язковим залученням громадськості [4].

За європейською моделлю, екологічна політика українських публічних органів влади на місцях, як і уся система екологічного менеджменту в Україні, має розроблятися й впроваджуватися за принципом послідовного вдосконалення. Вона має бути спрямованою на досягнення кращих показників екологічної діяльності та поетапне наближення до поставленої мети. Необхідно обирати реальні проміжні цілі та оптимальний час задля їхнього досягнення [8, р. 17].

Можна запропонувати наведені нижче основні етапи «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великих міст України, яка виступає невід'ємною складовою частиною реалізації публічного управління на місцевому рівні [2].

**Перший етап.** Визначення керівництвом органу місцевої влади концептуального підходу щодо розроблення «Дорожньої карти». Обрання практичного інструментарію, призначення конкретних виконавців (робочої групи), джерел фінансування, етапів розробки тощо. Загальні вимоги до майбутньої «Дорожньої карти» наведені в Постанові ЄС EMAS III, а також міжнародному стандарті для систем екологічного менеджменту ISO 14001 [1].

Члени робочої групи (співробітники органу місцевого самоврядування, представники територіальних громад міста, інші зацікавлені особи) формують цілісну картину запитань і проблем, з якими їм, імовірно, доведеться зіткнутися під час розробки «Дорожньої карти», визначається послідовність їхнього розв'язання, прогноуються очікувані результати та часові межі процесу розробки [10].

Аналіз екологічних політик у країнах ЄС може бути дуже корисним, але варто пам'ятати, що європейська політика не має бути просто «скопійованою», а має узгоджуватися з особливостями розвитку конкретного регіону (території) в умовах сучасної України [3, р. 24].

**Другий етап.** Виявлення зацікавлених сторін. Передбачає визначення кола тих осіб, які мають обов'язково взяти участь у розробленні «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, зокрема, керівництво органу місцевого самоврядування, інженерно-технічні працівники (які братимуть безпосередню участь у реалізації екологічної політики), фахівці у сфері екологічного менеджменту, представники місцевих політичних партій та громадських організацій (які здатні забезпечити політичну підтримку і сприяти підвищенню

рівня поінформованості з питань екологічного менеджменту у процесі прийняття політичних рішень), громадськість, акредитовані екологічні верифікатори тощо [7].

**Третій етап.** Узгодження «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, що планується до розробки із загальнодержавними нормативно-правовими документами та програмами. На цьому етапі доцільно акцентувати на прихильності місцевого керівництва до ідеї розроблення місцевої екологічної політики. Цього можна досягти, заручившись підтримкою мера міста (іншого високопосадовця) і поширивши екологічну політику із зазначенням цієї підтримки серед місцевої громадськості [1].

**Четвертий етап.** Визначення змісту «Дорожньої карти», планування процесу розроблення, складання переліку цілей, сфер інтересів та напрямів діяльності, розроблення проекту документа тощо. Надзвичайно важливо, щоб «Дорожня карта» повною мірою узгоджувалася із пріоритетами розвитку органу місцевої влади, який її розробляє. Необхідний ґрунтовний підхід до формування змісту «Дорожньої карти», який би дійсно розкривав сутність екологічної політики в мегаполісі і важливість цього документа для місцевої громади. «Дорожня карта» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу має стати таким документом, на підставі якого можна б було оцінити усю природоохоронну діяльність міської влади і який має викликати неабияку зацікавленість з боку місцевих мешканців, а також мати загальнодержавний і міжнародний резонанс.

Органи місцевого самоврядування, розробляючи «Дорожню карту» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу, мають взяти на себе зобов'язання запроваджувати різноманітні компоненти та принципи LA-EMAS (видозмінена версія Постанови Ради ЄС EMAS, 1836/93, адаптована до застосування органами місцевого самоврядування Великої Британії) в екологічній огляді, програми, систему екологічного менеджменту тощо, серед яких найважливішими є:

- посилення почуття відповідальності за навколишнє середовище серед працівників органу місцевого самоврядування на всіх рівнях;
- комплексне попереднє оцінювання впливу на навколишнє середовище всіх нових видів діяльності, продуктів і процесів;
- оцінювання і перевірка прямих (непрямих) впливів (особливо суттєвих) поточної діяльності органу місцевого самоврядування на навколишнє середовище;

– запровадження заходів щодо запобігання (ліквідації) забруднення, а де це неможливо, скорочення викидів забруднюючих речовин і обсягу відходів до мінімуму;

– вживання заходів щодо запобігання аварійним викидам забруднюючих речовин чи емісії енергії;

– встановлення і застосування процедур постійного моніторингу перевірки рівня дотримання екологічної політики;

– запровадження й оновлення процедур (дій), які варто здійснювати у разі виявлення фактів недотримання екологічної політики, конкретних екологічних цілей або невиконання поставлених завдань;

– забезпечення співпраці з органами державної влади усіх рівнів задля створення й оновлення додаткових процедур із метою мінімізації впливів будь-яких аварійних викидів у навколишнє середовище;

– надання громадськості якомога повнішої інформації про діяльність місцевої влади, яка необхідна для розуміння впливів на навколишнє середовище і забезпечення відкритого діалогу;

– підготовка відповідних рекомендацій клієнтам щодо ідентифікації відповідних екологічних аспектів використання та утилізації продукції, що випускається в межах територіальної громади [7].

**П'ятий етап.** Проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами, особливо представниками місцевих громад мегаполісу. Перевірений на відповідність вимогам EMAS та ISO 14001 проект «Дорожньої карти» подається для внутрішнього (всередині органу місцевої влади) та зовнішнього (ділові кола, громадські організації, екологічні форуми тощо) обговорення, а також проведення різноманітних широких консультацій із представниками місцевих громад мегаполісу, різноманітних веб-конференцій, обговорень тощо. Консультації із зовнішніми зацікавленими сторонами дають керівництву місцевої влади змогу публічно продемонструвати готовність до діалогу із громадськістю та визначити найбільш ефективні шляхи проведення консультацій.

**Шостий етап.** Внесення змін, поправок і подання остаточної версії «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки великого міста встановленим порядком вищому керівництву задля ознайомлення та ухвали рішення про її прийняття. Остаточна версія «Дорожньої карти» має бути належним чином

документально оформлена, представлена у письмовому вигляді та ухвалена (підписана) встановленим порядком [5].

**Сьомий етап.** Оприлюднення екологічної «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу. Широке обговорення в місцевих ЗМІ, на телебаченні, під час зустрічей із місцевими мешканцями. Отримання та моніторинг громадської підтримки.

**Восьмий етап.** Практична реалізація «Дорожньої карти» органом публічного управління, моніторинг проміжних та контрольних результатів, внесення коректив. Періодичне звітування перед керівними органами та широкою місцевою громадськістю. Серед об'єктивних чинників, які можуть викликати перегляд (корекцію) «Дорожньої карти», можна виділити такі: зміни нормативно-правового поля в державі, досягнення (втрата актуальності) поставлених цілей, зміна можливостей організації, нові пропозиції від зацікавлених сторін, серйозні обґрунтовані скарги від громадськості тощо. Важливим елементом практичної реалізації «Дорожньої карти» є інтегрування останньої до вже наявної довгострокової програми соціально-економічного розвитку міста. Це дасть змогу більш ефективно донести цілі і завдання «Дорожньої карти» до всіх ланок місцевої влади та широкою громадськістю, а також створить умови, за яких вона буде розглядатися як невід'ємний елемент життєдіяльності громади.

**Висновки.** У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень та демократизації українського суспільства виважена екологічна політика держави, а особливо щодо великих міст, виступає важливою складовою частиною децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ефективне розроблення і впровадження такої політики є невід'ємним елементом сталого розвитку місцевих громад. Дотримання послідовності етапів та запропонованих принципів щодо процесу розроблення «Дорожньої карти» модернізації системи забезпечення екологічної безпеки мегаполісу забезпечить її реалістичність, дієвість та ефективність і дасть змогу встановити правильні напрями (принципи) природоохоронної діяльності на місцевому рівні. Подальші кроки за цим напрямом вбачаються у вивченні й адаптації передового досвіду країн-членів ЄС щодо розроблення конкретних механізмів реалізації екологічної політики в сучасних українських соціально-економічних та суспільно-політичних реаліях.

**Список літератури:**

1. Eco-management and Audit Scheme. Toolkit for Local Authorities / Prepared for the European Commission by Global to Local Ltd., 2004. P. 17–25.
2. EMAS and ISO 14001: complementarities and differences. December 2011 – First edition. URL: [http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/EMASiso14001\\_high.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheets/EMASiso14001_high.pdf) (дата звернення 16.09.2019).
3. Environmental Management Systems. A guidebook for Improving Energy and Environmental Performance in Local Government. Prepared Five Winds International, 2004. 245 p.
4. From ISO 14001 to EMAS: mind the gap How to implement EMAS where ISO 14001 already exists. Information about the European Eco-Management and Audit Scheme published by the Office of the German EMAS Advisory Board. URL: [https://www.emas.de/fileadmin/user\\_upload/06\\_service/PDF-Dateien/UGA\\_Infosheet\\_From-ISO-14001-to-EMAS.pdf](https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/UGA_Infosheet_From-ISO-14001-to-EMAS.pdf) (дата звернення 17.09.2019).
5. Przewodnik wdrażania EMAS dla miast/gmin w Unii Europejskiej. Pierwsze kroki w procesie wdrażania EMAS / Na podstawie doświadczeń zdobytych przez 16 miast z Państw Członkowskich Unii Europejskiej (w tym z 8 Państw nowo przyjętych do Unii Europejskiej), 2004. P. 36–41.
6. Urban development. Statistical snapshot 2007–2013. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/activity/urban/index\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/index_en.cfm#1) (дата звернення 16.09.2019).
7. Writing an environmental policy. URL: <http://euronet.uwe.ac.uk/emas/library/policy.htm> (дата звернення 17.09.2019).
8. Директива 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24 листопада 2010 року «Про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення). Офіційний вісник Європейського Союзу. L 334. URL: <https://www.old.minjust.gov.ua/file/33301.docx> (дата звернення 16.09.2019).
9. Екологічна безпека територій : колективна монографія / Я.О. Адаменко, Л.М. Архипова, Я.Д. Гладун та ін.; за заг. ред. О.М. Адаменка. Івано-Франківськ : Голіней, 2014. 361 с.
10. Лотиш О. Стратегія муніципального екологічного менеджменту: сутність та чинники розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 12. С. 86–90.
11. Чисельність населення на 1 січня 2018 року та середня чисельність за 2017 рік. Державна служба статистики України. URL: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn\\_u/kn0114\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html) (дата звернення 16.09.2019).

**Maleki O.A. “ROAD MAP” OF MODERNIZATION OF THE ENVIRONMENTAL SAFETY SYSTEM FOR LARGE CITIES OF UKRAINE**

*Ensuring the environmental security of Ukraine’s major cities is an integral part not only of their sustainable development, but also directly affects the socio-economic modernization of the whole country. All Ukrainian cities have a very high level of civic activity, which determines the general level of social tension in the state and the degree of trust in state institutions. Ensuring the environmental safety of large cities is one of the main principles of regional policy of EU member states. The development of European and Euro-Atlantic vectors necessarily involves the introduction of European approaches in the development and implementation of environmental policies. The current system of environmental security of major cities in Ukraine is ineffective and often leads to undesirable socio-economic and political consequences. This is due to the lack of clear mechanisms for implementing existing environmental regulations, financial problems, outdated technological equipment in enterprises, and the predominance of negative public opinion that solve environmental the problem should only be the state. Despite quite a large number of works devoted to various issues of natural resource management and environmental protection in Ukraine, the domestic scientific school in the field of public administration still does not have research to improve environmental safety in major cities. In today’s deep market transformations, democratization of Ukrainian society and gradual transition to peaceful life, the balanced environmental policy of the state, and especially relative to large cities, is an important part of the decentralization of power and administrative-territorial reform in Ukraine. The article provides an analysis and summarizes the best practices of EU member states in developing and implementing environmental policies within the municipal environmental management system. The “Roadmap” for the modernization of the metropolis’ environmental safety system as a necessary component of local government in Ukraine is proposed.*

**Key words:** environmental safety, security system, metropolis, city government, international experience.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.863

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/14>

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### МІСЦЕ Й РОЛЬ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ У СЕКТОРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ

*Досліджено підходи до визначення місця й ролі антитерористичної безпеки у сфері державного управління національною безпекою. У межах дослідження поняття «антитерористична безпека» уточнено поняття: «безпека», «національна безпека», «стратегія національної безпеки», «національні інтереси», «загроза», «держава», «глобалізація», «державне управління», «механізми державного управління».*

*Визначено безпеку як забезпечення всім громадянам держави належних умов для їхньої самореалізації, захист їхнього життя, свободи, власності від посягань із боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави, як одну з найважливіших потреб нарівні з потребою людини в їжі, одязі, помешканні тощо. Встановлено, що безпеку не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки. Історичний досвід не містить прикладів, коли б такого стану вдалося досягти навіть окремій людині, не кажучи вже про різні форми соціальних утворень.*

*Доведено, що згідно з концепцією боротьби з тероризмом в Україні з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їхнього розвитку антитерористичною безпекою держави є захищеність об'єктів можливих терористичних посягань від терористичних загроз.*

*Визначено, що для вирішення комплексної проблеми забезпечення антитерористичної безпеки важливим є таке: дослідження принципів, закономірностей та особливостей (умов) забезпечення антитерористичної безпеки має здійснюватися з використанням методів наукового аналізу, оскільки тільки емпіричний рівень пізнання не дає змоги глибоко проникнути в сутність і генезис безпеки й проблему її забезпечення; принципово важливим є врахування результатів поглибленого правового аналізу процесу забезпечення антитерористичної безпеки; необхідні постійні дослідження як нормативно-ціннісної, так і етичної суті антитерористичної безпеки.*

**Ключові слова:** антитерористична безпека, безпека, державне управління, загрози, національна безпека.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах вирішення проблеми антитерористичної безпеки набуває першочергового значення, стає стрижнем усієї державної політики. Радикальні трансформації в нашій державі стали наслідком тривалих політичних змін. Становлення України як незалежної, демократичної країни відбувається в умовах складної геополітичної ситуації. Тому останні роки характеризуються непередбачуваністю, нестабільністю процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному та національному рівнях.

Відсутність загально визнаної теорії антитерористичної безпеки ускладнює обґрунтування державної політики. Є всі підстави стверджувати, що накопичений потенціал загроз зовнішнього характеру досяг такого рівня, за якого без розроблення та впровадження цілеспрямованої системної політики захисту національних інтересів на порядку денному може постати питання про існування України як цілісної, суверенної держави.

Зазначене зумовлює необхідність розроблення науково обґрунтованих механізмів антитерорис-

тичної безпеки, спрямованих на захист інтересів країни. Проте на вітчизняних теренах поки що має місце обґрунтування теоретичних підвалин забезпечення безпеки в окремих її сферах (політичній, економічній та інших), а досліджень, у яких з позицій системного підходу розглядається антитерористична безпека як невід'ємна складова частина національної безпеки, майже немає. Як наслідок – відсутні загальноприйняті погляди щодо понятійно-категорійного апарату в галузі антитерористичної безпеки, наявні досить суперечливі думки щодо життєво важливих для держави інтересів, подальших напрямів державного будівництва, раціональної структури та управління сектором безпеки, а відтак і методів, засобів та механізмів.

Усе це вимагає пошуку принципово нових ідей, державноуправлінських рішень, удосконалення існуючих та створення нових механізмів щодо забезпечення антитерористичної безпеки, подальшого розроблення й доопрацювання теоретико-методологічних основ забезпечення безпеки крізь призму осмислення сучасних поглядів на сутність, шляхи, засоби, способи й методи захисту національних інтересів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливостями формування та регулювання державних механізмів забезпечення антитерористичної безпеки є складність процесів, що відбуваються. Для зменшення їхнього негативного впливу та усунення наслідків у державі створюється система забезпечення національної безпеки, ефективне функціонування якої неможливе без проведення системних досліджень щодо місця й ролі антитерористичної безпеки у сфері державного управління національною безпекою.

Згідно з поглядами на місце та роль розвитку безпеки відомих учених, а саме: О.І. Амоши, М.П. Бутко, З.С. Варналія, В.Є. Воротіна, Г.К. Губерної, А.Г. Гранберга, М.І. Долішнього, В.В. Дорофійенко, С.Ф. Поважного, А.В. Поповкіна, В.К. Симоненко, С.А. Романюка та інших, неможливо ефективно застосовувати традиційні підходи без урахування особливостей антитерористичної складової.

Дослідженню й розвитку загальної теорії та практики формування й функціонування механізмів державного регулювання безпеки відводилось значне місце в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема: В.М. Геєця, В.А. Ільяшенко, В.І. Мунтіяна, О.Ф. Новікової, В.Л. Пілюшенко, О.С. Поважного, Г.П. Ситника, В.Т. Шлемко. Значним внеском у розвиток науки

державного регулювання й забезпечення безпеки є праці сучасних українських учених: В.Ю. Богдановича, О.С. Власюка, В.О. Косевцова, В.А. Ліпкана, В.А. Предборського та ін. Однак дослідники розглядали тільки окремі аспекти теорії забезпечення національної безпеки без урахування особливостей антитерористичної безпеки.

Неможливість розроблення уніфікованої методології державного регулювання й забезпечення національної та антитерористичної безпеки для різних умов функціонування зумовила необхідність визначення й упровадження методології дослідження, яка б об'єднувала сильні сторони існуючих підходів; зберігала вже визначені пріоритети регулювання; враховувала передумови, можливості, обмеження, притаманні державному регулюванню безпеки. Усе це визначає актуальність проблематики даної статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження підходів до визначення місця й ролі антитерористичної безпеки у сфері державного управління національною безпекою.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття «національна безпека» досить міцно ввійшло у життя сучасного суспільства і держав багатьох країн світу. Ефективне державне управління національною безпекою передбачає певну якісну трансформацію накопичених знань у названій сфері (систематизацію, деталізацію, класифікацію, пошук закономірностей, взаємозв'язку та визначення внутрішньої ієрархії між тими чи іншими поняттями в галузі національної безпеки тощо).

Сьогодні теорія національної безпеки та теорія державного управління оперує багатьма поняттями. У межах нашого дослідження найважливішими серед них є такі, як: «безпека», «національна безпека», «стратегія національної безпеки», «антитерористична безпека», «національні інтереси», «загроза», «держава», «глобалізація», «державне управління», «механізми державного управління».

Проте деякі із цих понять, незважаючи на їхнє досить широке вживання сьогодні, внаслідок кардинальних змін геополітичного простору, необхідності урахування сучасних реалій державного розвитку потребують більш критичного аналізу та уточнення з метою подальшого розвитку теорії й практики функціонування механізмів антитерористичної безпеки.

Вважається, що першим, хто із системних позицій проаналізував проблеми безпеки та виживання держави, суспільства й окремого індивіда в контексті їх взаємодії, був Т. Гоббс [1, с. 34]. На

його думку, страх перед загрозами власній безпеці змушує людину жити в суспільстві та шукати в ньому засоби колективного захисту від зазначених загроз.

Таким чином, безпека – це забезпечення всім громадянам держави належних умов для їхньої самореалізації, захист їх життя, свободи, власності від посягань із боку будь-якої окремої людини, організації, суспільства чи держави. Тому безпека – одна з найважливіших потреб нарівні з потребою людини в їжі, одязі, помешканні тощо. Це означає, що потреба в безпеці, а отже, й саме це поняття як категорія виникло разом із появою людини на землі, а її забезпечення – головна передумова її прогресивного розвитку.

Як і більшість понять, пов'язаних із соціальною сферою, поняття «безпека» є багатоплановим, а тому всі інші поняття щодо забезпечення безпеки є похідними від нього. Це підтверджує здійснений аналіз результатів проведених раніше досліджень, який дає змогу також стверджувати, що безпека – досить складне соціально-політичне явище. Воно акумулює у собі наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, врешті-решт уподобання і культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави та загалом земної цивілізації в цілому [1].

Але за будь-яких умов безпеку не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки. Історичний досвід не містить прикладів, коли б такого стану вдалося досягти навіть окремій людині, не кажучи вже про різні форми соціальних утворень. Навпаки, намагаючись захистити себе від тих чи інших загроз, люди створили такі види та системи виробничих і технологічних потужностей, озброєнь і в такій кількості, що це стало однією з найбільших загроз. У контексті сказаного заслуговує на увагу й те, що Статут ООН визначив як одну з головних цілей створення та діяльності цієї організації об'єднання зусиль міжнародного співтовариства для підтримки безпеки [2, с. 8], а учасники ОБСЄ в ст. 5 Заключного акта від 01.08.1975 р. записали: «Утримуватися від будь-яких дій, котрі можуть погіршити становище такою мірою, що буде поставлене під загрозу підтримання... безпеки» [3]. Тобто в цьому випадку під безпекою розуміється певна якість міжнародних відносин, яка ставиться в залежність від того чи іншого рівня міжнародних правовідносин.

Це дає змогу стверджувати, що безпеку можна розглядати як своєрідну інтегральну характеристику соціальної системи, яка залежить від багатьох параметрів і характеризує той чи інший її стан

(аж до людської цивілізації включно). У цьому разі досягнення такого стану соціальної системи визначає її головну мету, а також спосіб та умови існування під впливом тих чи інших факторів.

З огляду на вищесказане можна погодитися з американським політологом А. Уолферсом, на думку якого, безпека в об'єктивному плані передбачає відсутність загроз набутих цінностям, а в суб'єктивному – відсутність страху, що вказаним цінностям буде завдано шкоди, що вони будуть піддані руйнації [4]. Тому безпека є цінністю поряд з іншими цінностями держави. Таке розуміння поняття «безпека» сьогодні вважається класичним серед наукових шкіл США і провідних країн Заходу, що підтверджується й думкою аналітиків військової академії у Вест-Пойнті (США) щодо змістовного наповнення поняття «безпека».

Тому останніми роками спостерігається активізація спроб щодо операціоналізації поняття «безпека» і, відповідно, понять «національна безпека», «антитерористична безпека» в контексті системи базових цінностей суспільства як структурного (цінності типу: «справедливість», «виживання», «розвиток», «свобода», «права людини», «добробут» та ін.), так і функціонального рівнів.

Згідно з концепцією боротьби з тероризмом в Україні з огляду на сучасні терористичні загрози національній безпеці України та прогноз їх розвитку антитерористична безпека держави – це захищеність об'єктів можливих терористичних посягань від терористичних загроз [5]. У концепції зазначено, що «на цей час найбільшу терористичну загрозу для України становить агресивна політика Російської Федерації, спрямована на дестабілізацію ситуації в державі, в тому числі шляхом інспірування сепаратистських проявів і всебічної підтримки диверсійно-терористичної діяльності маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Дії незаконних збройних формувань «ДНР» та «ЛНР», зокрема, обстріли цивільних об'єктів та інфраструктури, що спричиняють численні жертви серед цивільного населення, здійснення диверсій, створення перешкод у роботі спостерігачів міжнародних організацій, загроз їхньому життю і здоров'ю, характеризуються в міжнародній правоохоронній практиці як терористичні» [5].

Вважається, що система цінностей є фундаментальним фактором, який визначає сутнісне наповнення змісту поняття «безпека» і, відповідно, цілі, засоби, способи та методи держави у намаганні її забезпечити [4]. У цьому разі без-

пека визначається й безпосередньо пов'язується із суб'єктивними за своєю природою оцінками характеру і масштабів загроз цінностям суспільства, характерними для того чи іншого конкретно-історичного моменту його розвитку. І наявність безпеки дає змогу суспільству зберігати накопичені базові цінності.

Таким чином, не будучи чимось матеріальним, безпека є своєрідною характеристикою і необхідною передумовою життєдіяльності, прогресивного розвитку та життєздатності об'єктів реального світу. Ці об'єкти існують і розвиваються в середовищі, параметри якого формуються під впливом різноманітних і часто взаємопов'язаних та взаємозумовлених факторів, інтегральна складова частина яких, як правило, створює певний інтегральний імовірний рівень загроз безпеці, тому органи державної влади мають гарантувати певний рівень захисту і можливостей щодо задоволення життєвих потреб людини, регіонів, суспільства, держави. Очевидно, досягнутий рівень безпеки залежить від можливостей, які наявні в розпорядженні держави, ефективності практичних заходів щодо реалізації державою вказаних можливостей у ході прогнозування, виявлення, нейтралізації загроз безпеці або принаймні зниження їх інтегрального рівня. У Глобальному індексі тероризму, який розробляється для визначення рівня уразливості держав до терористичних загроз, із початком збройної агресії Російської Федерації проти України Україна перемістилася з 51-го (2013 рік) на 21-е місце (2018 рік) серед 163 країн [5].

Таким чином, для вирішення комплексної проблеми забезпечення антитерористичної безпеки важливим є таке:

– по-перше, дослідження принципів, закономірностей та особливостей (умов) забезпечення антитерористичної безпеки має здійснюватися з використанням методів наукового аналізу, оскільки тільки емпіричний рівень пізнання не дає змоги глибоко проникнути у сутність і генезис безпеки й проблему її забезпечення;

– по-друге, принципово важливим є врахування результатів поглибленого правового аналізу процесу забезпечення антитерористичної безпеки;

– по-третє, необхідні постійні дослідження як нормативно-ціннісної, так і етичної суті антитерористичної безпеки.

Оскільки безпека є суспільною потребою, то головним принципом сталого розвитку суспільства має бути передусім суспільна злагода в

питаннях щодо необхідності всебічного врахування вищеназваних факторів. Тому розкол національної ідентичності на будь-яких напрямках неминуче призводить до відсутності національної злагоди щодо основних напрямів суспільно-політичних та соціально-економічних реформ в українському суспільстві і, таким чином, має розглядатися як значна загроза безпеці України.

Таким чином, антитерористична безпека, з одного боку, – це тенденції розвитку й умови життєдіяльності соціуму, його структур, інститутів, які визначаються відповідними настановами (політичними, правовими та іншими), за яких забезпечується збереження їх якісної визначеності та вільне, яке відповідає їх природі, функціонування. З іншого боку – це певна захищеність вказаного функціонування від потенційних і реальних загроз.

Таким чином, рішення щодо забезпечення антитерористичної безпеки необхідно приймати на підставі аналізу динаміки розвитку й функціонування суспільної системи, які можна характеризувати такими показниками, як якість перехідних процесів з одного рівня на інший, лабільність, керованість, адекватність, реакції на впливи зовнішнього середовища, та іншими. Вихід вказаних показників за деякі допустимі межі призводить або до погіршення якості управління, або до невиконання завдань системи, а в кінцевому підсумку – до руйнування системи (розпаду її структури, порушення цілісності). Тому необхідно здійснювати управління параметрами, які визначають стан (безпеку) системи.

Водночас у процесі досліджень сформувалися два підходи щодо операціоналізації поняття «національна безпека». Згідно з першим національна безпека розглядається в контексті національних інтересів, а згідно із другим – у контексті базових цінностей суспільства. Але в межах обох підходів виникає ключова проблема – необхідність визначення множини національних інтересів або множини національних цінностей. Вона може зводитися до тріади питань: національні цінності (інтереси) – які, чиї, за рахунок кого (чого) їх захищати (реалізовувати)? Однозначно відповісти на ці запитання досить складно.

Загрозу їм становлять різні джерела небезпеки. Небезпека – об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на соціальний організм, внаслідок якого йому може бути завдано суттєвої шкоди, що призведе до втрати здатності відтворювати свою соціально-економічну тотожність, надати своєму розвитку небажаної динаміки або параметрів



(характер, темпи, форми тощо). До джерел небезпеки слід зарахувати умови та фактори, що мають певний потенціал ворожих намірів, шкідливих властивостей, деструктивної дії. За своєю генезою вони мають природне, техногенне та соціальне походження.

Останнім часом ймовірність поширення тероризму в Україні набуває загрозливого характеру, чому сприяють: активізація в Україні сепаратистських рухів та провокування таких настроїв у місцях компактного проживання національних меншин; агресивні дії Російської Федерації відносно України, у тому числі в Азово-Чорноморському регіоні; наявність на території України великої кількості найбільш уразливих об'єктів можливих терористичних посягань; зростання рівня злочинності, пов'язаної з незаконним обігом вогнепальної зброї, боєприпасів, вибухових і отруйних речовин та інших засобів масового ураження; посилення інтересу до України з боку міжнародної організованої злочинності у сферах незаконної міграції, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанди зброї, небезпечних матеріалів та наркотичних засобів, відходів біологічних та хімічних речовин, ядерних матеріалів; внутрішні міграційні процеси, в тому числі спричинені збройною агресією Російської Федерації проти України, а також загострення міграційної кризи у світі [5].

Терористичні загрози, що постали перед Україною, вимагають удосконалення функціонування загальнодержавної системи боротьби з тероризмом [5].

Діяльність із забезпечення безпеки виникає як соціальний феномен щодо подолання суперечностей між об'єктивною реальністю – небезпекою і потребами особи, соціальних груп, суспільства і держави на засадах запобігання, локалізації та обмеження. Небезпека як така є об'єктом управлінської діяльності з усунення, запобігання, локалізації загроз безпеці. До предмета цієї діяльності слід зарахувати конкретні загрози безпеки (військові, політичні та ін.), а також конкретні матеріальні носії цих загроз (природні та соціально-економічні явища).

Безпека як результат управлінської діяльності з усунення загроз має складну, множинну предметність: в одному з аспектів це є здатністю системи запобігати заподіяння можливої шкоди інтересам особи, суспільства та держави, в іншому є вияв стану захищеності їх інтересів, в третьому – вияв системи заходів безпеки.

Діяльність із забезпечення безпеки має горизонтальний та вертикальний вимір, які складаються із взаємопов'язаних і взаємозумовлених рівнів. Так, до горизонтального виміру цієї діяльності слід віднести діяльність із забезпечення безпеки особи, підприємства, регіону, держави, суспільства, міжнародної спільноти. До вертикального виміру належать: забезпечення політичної, військової, економічної, інформаційної, науково-технічної безпеки тощо.

Основною складовою частиною теорії безпеки є геополітика. Під геополітикою слід розуміти науку, що вивчає закономірності розвитку процесів, їхні принципи щодо окремих держав, регіонів, світу у цілому з урахуванням системного впливу політичних, економічних, військових, екологічних, етичних, релігійних, демографічних, географічних, техногенних та інших чинників. Як наука геополітика сьогодні має інтеграційну та консолідаційну функцію щодо розвитку такої науки, як загальна теорія безпеки, що перебуває на стадії формування, а також економіки, соціології, екології, військової справи, кримінології тощо, наповнюючи новим змістом, розширюючи інваріанти їх розвитку.

Відповідно до видів небезпеки, просторово-географічних видів взаємодії окремих соціальних систем необхідно розрізняти такі відносно самостійні геополітичні рівні безпеки: міжнародна глобальна безпека, міжнародна регіональна безпека, національна безпека. Остання, у свою чергу, поділяється на державну, локальну (регіональну) та приватну (особу, підприємства), що стосується змістового наповнення міжнародної та національної безпеки, розрізняють такі їхні види, як: політична, економічна, військова, екологічна, правова, соціальна, інформаційна, технологічна, демографічна тощо.

Таким чином, національна безпека безпосередньо пов'язана із захистом системи головних національних інтересів країни. На кожному конкретно-історичному етапі її розвитку для забезпечення національної безпеки необхідним є використання особливих методів та засобів, застосування спеціальних механізмів та існування відповідної системи спеціальних органів держави.

Сутність антитерористичної безпеки та основних критеріїв її ефективності доцільно розглянути, на наш погляд, на прикладі розроблення концепції так званої «комплексної національної сили», яка здійснювалася на замовлення Національного управління економічного планування Японії. Так, індекс «комплексної національної

сили» складається із трьох агрегованих складових частин. Центральне місце серед показників «комплексної національної сили» має показник «здатність робити внесок у міжнародну спільноту». Він характеризує адміністративно-економічний, науково-технологічний та політико-дипломатичний потенціал.

Інший агрегований показник «комплексної національної сили» – «здатність до вживання» у кризових та екстремальних міжнародних умовах.

Третя складова частина інтегрованого показника – здатність (потенціал) держави застосовувати силовий тиск на інші держави – потенційні носії загроз (військова сила, стратегічні матеріали, технологія, дипломатичні засоби).

**Висновки.** Поняття «антитерористична безпека» вже має певну історію свого розвитку та змістового наповнення. У сучасних умовах як в антологічному, так і в гносеологічному аспектах антитерористична безпека набуває принципово іншого якісного змісту.

Усі види безпеки органічно і тісно взаємопов'язані та взаємодоповнюють один одного: кожний із видів може досить яскраво визначатися у сфері дії іншого, доповнюючи чи послаблюючи його вплив. Так, не може бути антитерористичної безпеки за умови слабкої і неефективної економіки, так само як не може бути одночасно ні антитерористичної, ні економічної безпеки в суспільстві, що роздирається національними конфліктами.

#### Список літератури:

1. Гоббс Т. Сочинения : в 2 т. : пер. с англ. сост. В.В. Соколов. Москва : Мысль, 1991. Т. 2. 731 с.
2. Устав организации Объединенных Наций. Нью-Йорк, 1990. С. 8. (Препр. / Деп. общ. информации. – ООН).
3. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. URL : <https://www.osce.org/odihr> (дата звернення: 25.11.2019).
4. Wolfers A. Discord and Collaboration. Essay of International Politics. Baltimore : The Johns Hopkins Press, 1962. 103 p.
5. Указ Президента України № 53/2019 «Про Концепцію боротьби з тероризмом в Україні». URL : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/493.html> (дата звернення: 25.11.2019).

#### Gornik V.G. PLACE AND ROLE OF ANTI-TERRORIST SECURITY IN PUBLIC GOVERNANCE SECTOR

*Approaches to determining the place and role of anti-terrorist security in the field of national security management are explored. Within the framework of the study, the concept of “anti-terrorist security” clarifies the concepts: “security”, “national security”, “national security strategy”, “national interests”, “threat”, “state”, “globalization”, “government”, “mechanisms government”.*

*Security is defined as providing all citizens of the state with proper conditions for their self-realization, protection of their life, freedom, property from encroachment by any individual, organization, society or state, as one of the most important needs along with the need for food, clothing, housing, etc. It has been established that security cannot be considered a state where there is no danger. Historical experience contains no examples of how such a state could be achieved even by an individual, let alone the various forms of social formations.*

*It is proved that in accordance with the concept of combating terrorism in Ukraine in view of the current terrorist threats to the national security of Ukraine and the forecast of their development, the anti-terrorist security of the state is the protection of objects of possible terrorist attacks against terrorist threats.*

*It has been proven that security is a unique characteristic and a necessary prerequisite for the vitality, progressive development and viability of real-world objects. These objects exist and evolve in an environment whose parameters are shaped by various and often interrelated and inter-related factors, the integral component of which, as a rule, creates a certain integral probable level of security threats, so public authorities must guarantee a certain level of protection and opportunities to meet the vital needs of man, regions, society, the state. Obviously, the level of security achieved depends on the capabilities available to the state, the effectiveness of practical measures for the implementation by the state of these capabilities in the course of forecasting, detection, neutralization of security threats or at least reducing their integral level.*

*It is determined that the following is important to solve the complex problem of ensuring anti-terrorist security: the study of the principles, laws and features (conditions) of ensuring anti-terrorist security should be carried out using scientific methods, since only the empirical level of knowledge does not allow to penetrate deeply into the essence and genesis of security and the problem of its provision; it is fundamentally important to take into account the results of an in-depth legal analysis of the anti-terrorist security process; continuous research is needed on both the normative value and the ethical nature of anti-terrorist security.*

**Key words:** anti-terrorist security, security, public administration, threats, national security.

**Кукін І.В.**

Державна прикордонна служба України

## РІВНІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБИСТОСТІ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

*У статті наведено результати дослідження рівнів інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави. Зазначено, що поширення деструктивних інформаційних впливів у суспільстві починається від конкретної людини та соціальних груп. Кожна людина має певні відмінності каналів сприйняття інформації, що впливає на стан вразливості відповідних рівнів інформаційної безпеки особистості.*

*Акцентовано на тому, що залежно від ступеню зв'язку із суспільством рівні інформаційної безпеки особистості можна поділити на чотири основні групи: 1) впливають на життєдіяльність людини; 2) пов'язані з розвитком особистості; 3) забезпечують життєдіяльність людини в суспільстві; 4) створюють сумарний (синергетичний) ефект від впливу всіх інших рівнів інформаційної безпеки особистості.*

*До рівнів інформаційної безпеки особистості, які впливають на життєдіяльність людини, можна зарахувати: природний (пов'язаний з індивідуальними особливостями сприйняття інформації органами чуття людини та її розумовою діяльністю); економіко-професійний (впливає на забезпечення гідних умов життєдіяльності людини та задоволення власних потреб); відтворювальний (впливає на обрання людиною форм та способів відпочинку, також враховує особисте ставлення людини до вжиття алкоголю, наркотиків як засобів відпочинку); світоглядний (пов'язаний із правосвідомістю та уявленням особи про зовнішнє щодо неї середовище); захисний (пов'язаний із необхідністю захисту від небажаного витоку наявної в людини інформації та здібностями самомотивації і самоконтролю щодо споживання та поширення інформації). Зазначені рівні не пов'язані з інформаційною взаємодією особи з іншими людьми та зумовлюють інформаційну безпеку особистості в умовах автономної її життєдіяльності від інших людей та суспільства.*

*До основних рівнів інформаційної безпеки особистості зараховано такі: перша група – природний, економіко-професійний, відтворювальний, світоглядний, захисний; друга – мотиваційний, інвестиційний, креативний, аналітичний; третя – ретрансляційний, соціальний, соціально-аналітичний, інноваційний, харизматичний, технічний; четверта – синергетичний.*

*Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо оцінки вразливості рівнів інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.*

**Ключові слова:** *рівні інформаційної безпеки особистості, інформаційна безпека, інформаційна війна, інформаційна вразливість особистості, національна безпека, інформаційна культура.*

**Постановка проблеми.** Людина є основним елементом соціальної системи. Перебіг подій під час тимчасової окупації Російською Федерацією у 2014 р. Автономної Республіки Крим та окремих територій у межах Донецької і Луганської областей України показує важливість забезпечення органами державної влади та місцевого самоврядування інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

В умовах поступової побудови інформаційного суспільства стрімкими темпами розвиваються інформаційні технології. Окремі з них можуть ефективно використовуватись агресором під час ведення інформаційних та гібридних війн. Поширення деструктивних інформаційних впливів у суспільстві починається від конкретної людини, конкретних соціальних груп

населення. Це також зумовлює актуальність дослідження проблем інформаційної безпеки особистості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання інформаційної безпеки як складника національної безпеки держави та теорії особистості викладені в роботах І.Ф. Кононова, К.М. Котеленця, О.С. Петренко, В.С. Плясова, В.М. Петрика, В.І. Курганевича, А. Цуладзе, Л.П. Коваленко, С.Д. Безклубенко, А.Ю. Шахно, В.В. Костицького та ін. Разом із тим у сфері національної безпеки держави та інформаційної безпеки особистості залишаються малодослідженими рівні інформаційної безпеки особистості.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є визначення основних рівнів інформаційної безпеки особистості.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Погоджуємось із думкою, що масова свідомість формується на основі обміну та споживання людьми соціальної інформації. Засоби масової інформації можуть розглядаються як інститути, що формують та виражають масову свідомість [1, с. 68].

Людина постійно знаходиться під впливом різноманітної інформації незалежно від джерел та способів її поширення. Вплив інформації може бути конструктивним (безпечним) або деструктивним (небезпечним). Через особистість інформаційні загрози одночасно впливають на соціальні групи, суспільство та державу [2, с. 8]. Це зумовлює необхідність забезпечення органами державної влади та місцевого самоврядування інформаційної безпеки особистості.

Оскільки всім членам суспільства є корисним забезпечення безпеки, дотримання правил взаємних стосунків, вирішення соціальних суперечностей, обмін знаннями, вдосконалення умов життя, справедливий розподіл ресурсів, метою державного управління є організація спільної діяльності людей для досягнення суспільно значущих цілей, узгодження, підпорядкування особистих і колективних інтересів [3, с. 174].

Особистість формується в реальних історичних та соціальних умовах та не може комфортно існувати поза суспільством. Базу цивілізованого розвитку соціуму становлять духовність та культура людей. Побудова правового суспільства неможлива без розвинутих здібностей членів суспільства здійснювати за результатами інформаційної взаємодії моральний самоконтроль, самостійно формувати корисні для суспільства обов'язки, вимагати від себе їх виконання та проводити правову самооцінку своїх вчинків [4, с. 16].

Характерними ознаками правосвідомості вважаються: відображення суспільного буття; формування в суспільній свідомості понять, уявлень, суджень, почуттів, емоцій, концепцій, теорій та програм; певний рівень розвитку культури в суспільстві; наявність елементів правової ідеології, правової культури та правових знань. Правосвідомість поділяється на індивідуальну, групову та суспільну. Вона може бути емпіричною, теоретичною та професійною. Об'єктом правового виховання є свідомість людини, її здатність сприймати, оцінювати і здійснювати правові дії [5, с. 152].

Основними ознаками правового мислення можна вважати: розуміння людиною правових явищ, зв'язків між ними та виявлення їх властивостей; наявність здібностей щодо вирішення

проблемних ситуацій; наявність правових потреб; вольові дії щодо досягнення поставленої мети. Правова поведінка відрізняється від соціальної регламентацією її чинними нормами права та тягне за собою юридичні наслідки. Вона розглядається як суспільно необхідна, бажана та допустима [5, с. 163].

На думку В.М. Петрика, інформаційна безпека особистості є складником інформаційної безпеки держави та визначає захищеність людини від деструктивних інформаційних впливів, що призводять до неадекватного сприйняття дійсності. Внесення деструктивних змін у свідомість особистості може здійснюватись цілеспрямованим застосуванням інформаційних технологій [2, с. 12]. Їх негативними наслідками можуть бути руйнування цілісності особистості, системи її відносин з іншими людьми та державою [6, с. 22].

Людина отримує інформацію про зовнішній світ від своїх органів чуття: очі (надають 80% інформації, яку отримує людина), вуха, ніс, язик, шкіра, вестибулярний апарат (орган рівноваги і координації рухів). Вони утворюють зоровий, слуховий та інші канали сприйняття інформації [7, с. 51].

Основні загрози інформаційно-психологічній безпеці особистості створюють технології: зміни процесів комунікації людини; використання впливу оточення, соціальних зв'язків та певних індивідуальних характеристик особистості (вік, соціальний стан, освіта, тощо); створення певних обставин для сприйняття деструктивної інформації [2, с. 17].

Метою деструктивного інформаційного впливу є зміна поведінки людини шляхом трансформації її уявлень про оточуючий світ [8, с. 227]. Засобом впливу можуть виступати спеціально створені міфи. Їх вплив найбільш ефективний у той сфері, в якій жертва інформаційної агресії не має професійних знань. Сприйняття міфу викликає емоції на основі ілюзії причетності людини до подій, що посилює ефект деструктивного впливу [8, с. 26].

З метою формування бажаної поведінки людей у соціальній інженерії використовують заздрість, жадібність, бажання швидко покращити життя, а також притаманні людині властивості звертати увагу лише на зовнішню манеру поведінки інших людей [6, с. 13].

На думку В.В. Костицького, однією із сучасних проблем є моральна та духовна деградація суспільства. Найбільшу загрозу суспільній моралі як системі етичних цінностей, норм та правил поведінки людей становлять: телебачення – 56%;

мережа Інтернет – 46%; відеосалони – 27%; журнали – 23%; газети – 20%; друкована рекламна продукція – 18% [9, с. 16].

Разом із тим останні дослідження виявляють нові тенденції загроз інформаційної безпеки особистості. Так, на Донбасі молодь частіше використовує нову інформацію з мережі Інтернет (частка опитаних респондентів за віком становить: 18–29 років – 81%; 30–49 років – 61%; понад 50 років – 30%). Люди старшого віку отримують нові відомості з програм телебачення (частка опитаних респондентів за віком становить: 18–29 років – 39%; 30–49 років – 56%; понад 50 років – 74%). Загалом населення в зоні воєнного конфлікту на Донбасі 54% нової інформації отримує від джерел, що мають мережевий характер (інтернет, родинні зв'язки, знайомі, робочі колективи). Кількість повідомлень, що отримуються від офіційних державних джерел, незначна. Це створює підґрунтя для поширення різноманітних чуток [1, с. 70].

Забезпечення інформаційної безпеки особистості залежить від рівня теоретичної та практичної підготовки особистості щодо протидії інформаційним загрозам, здатності держави щодо забезпечення інформаційних потреб людини, розвитку державною інформаційного середовища та стану його захищеності [2, с. 154; 6, с. 17].

Так, частіше використовують телебачення для отримання новин люди зі середньоспеціальною, неповною вищою освітою та неповною середньою освітою. Газети частіше читають люди з вищою освітою. Від родичів, друзів та під час відвідування церкви частіше отримують інформацію люди з початковою освітою [1, с. 71].

За віковими особливостями покращення настрою після отримання новин частіше відчувала молодь, погіршення – люди старші 30 років. Загалом покращення емоційного настрою від нових новин висловили 9,1% респондентів, погіршення – 10,3%. Не відчували змін настрою 44,2% опитаних осіб. Решта респондентів не змогла впевнено відповісти на зазначене запитання [1, с. 71].

Погоджуємось з думкою Л.П. Коваленко, що інформація в суспільному обігу містить відомості інформаційного характеру та призначена для інформування населення. Основними її різновидами можуть бути відомості щодо майнових відносин (знаходяться в цивільному обігу) та з приводу регулювання інформаційних відносин та норм права (адміністративний обіг) [10, с. 114].

Громадська думка, яка формується на базі масової інформації, включає в себе поширені в

суспільстві ідеї, погляди, уявлення, ілюзії, соціальні почуття людей із різними рівнями суспільної свідомості. З огляду на це, вона має як науково-теоретичний, так і буденний різновиди суспільної свідомості [11, с. 24].

Одним із напрямів підвищення впливу держави на масову свідомість громадян та зменшення ризиків інформаційної безпеки особистості може бути професіоналізація та підвищення якості пізнавальних та аналітичних програм. Це також може позитивно вплинути на рівень довіри населення до органів державної влади. Так, найбільш цікавими інформаційними джерелами населення Донбасу вважає такі програми телебачення: «новини» – 78%; «фільми» – 64%; «пізнавальні передачі» – 25%; «спорт» – 15%; «про життя зірок» – 14%; «аналітичні передачі політичного змісту» – 13%; «аналітичні передачі військового змісту» – 7%; «аналітичні передачі економічного змісту» – 6%; «телевікторини» – 4%; «інші» – 1% [1, с. 79]. Понад 50% респондентів висловили думку, що довіряють більше тим, кого добре знають [1, с. 81].

Погоджуємось із думкою авторів колективної монографії: чим гірше живуть люди, тим менше вони довіряють офіційним засобам масового інформування (рівень недовіри серед заможних – 32,2%, серед тих, хто вважає себе бідним або злиднем, – 55,1% та 56,9% відповідно). Чим гірше сприймають люди реальну ситуацію, тим менше довіряють засобам масового інформування. У критичних ситуаціях масова свідомість найбільш не захищена від деструктивного впливу чуток. Після стабілізації ситуації вона повертається до своїх попередніх властивостей [1, с. 82].

Окрему небезпеку національній безпеці держави створює людський фактор. Він включає сукупність основних соціальних якостей: ціннісні орієнтири; моральні принципи; норми поведінки; життєві плани; рівень знань та інформованості; трудові та соціальні навички; уявлення про соціальну справедливість, права і свободи людини, громадянський обов'язок [6, с. 13].

Погоджуємось із думкою А.Ю. Шахно, що основними елементами людського капіталу можуть бути: знання, вміння, професійні навички; природні здібності, таланти, інтелект; досвід; здоров'я; мотивація; мобільність; інформація; духовність, культура [12, с. 29].

З урахуванням викладеного рівні інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави можна класифікувати за: соціальним статусом; віковими категоріями;

рівнями освіти; ознаками інформаційної нерівності; переважними джерелами отримання нової інформації; особливостей релігійних та ідеологічних симпатій людини; територією проживання; ступенем зв'язку з особами, які проживають на територіях інших держав; наявністю навичок щодо оцінки джерел інформації та самої інформації; станом дотримання правової поведінки; наявності досвіду щодо проходження служби в органах державної влади та місцевого самоврядування тощо.

На нашу думку, найбільш перспективною для практичного використання можна вважати класифікацію рівнів інформаційної безпеки особистості за основними елементами людського капіталу та ступенем взаємного впливу і зв'язку окремих характеристик особистості з іншими людьми, соціальними групами та суспільством.

Їх можна розподілити на чотири групи, які впливають на життєдіяльність людини; пов'язані з її розвитком; забезпечують життєдіяльність людини в суспільстві (участь у соціальних комунікаціях, політичному житті суспільства та державному управлінні). Вони тісно пов'язані між собою, що показано на рис. 1. На синергетичному рівні досягається сумарний ефект від впливу всіх інших рівнів інформаційної безпеки особистості.

До рівнів інформаційної безпеки особистості, які впливають на життєдіяльність людини, можна зарахувати: природний (пов'язаний з індивідуальними особливостями сприйняття інформації органами чуття людини та її розумової діяльності); економіко-професійний (впливає на забезпечення гідних умов життєдіяльності людини та задоволення власних потреб); відтворювальний (впливає на обрання людиною форм та способів відпочинку, також враховує особисте ставлення людини до вжиття алкоголю, наркотиків як засобів відпочинку); світоглядний (пов'язаний із правосвідомістю та уявленням особи про зовнішнє щодо неї середовище); захисний (пов'язаний із необхідністю захисту від небажаного витоку наявної в людини інформації та здібностями самотивації і самоконтролю щодо споживання та поширення інформації). Зазначені рівні не пов'язані з інформаційною взаємодією особи з іншими людьми та зумовлюють інформаційну безпеку особистості в умовах автономної її життєдіяльності від інших людей та суспільства.

Друга група рівнів інформаційної безпеки особистості пов'язана з розвитком людини. До її складу можна зарахувати: мотиваційний (пов'язаний із реакцією людини на зовнішні мотиваційні впливи щодо спонукання до певної діяль-

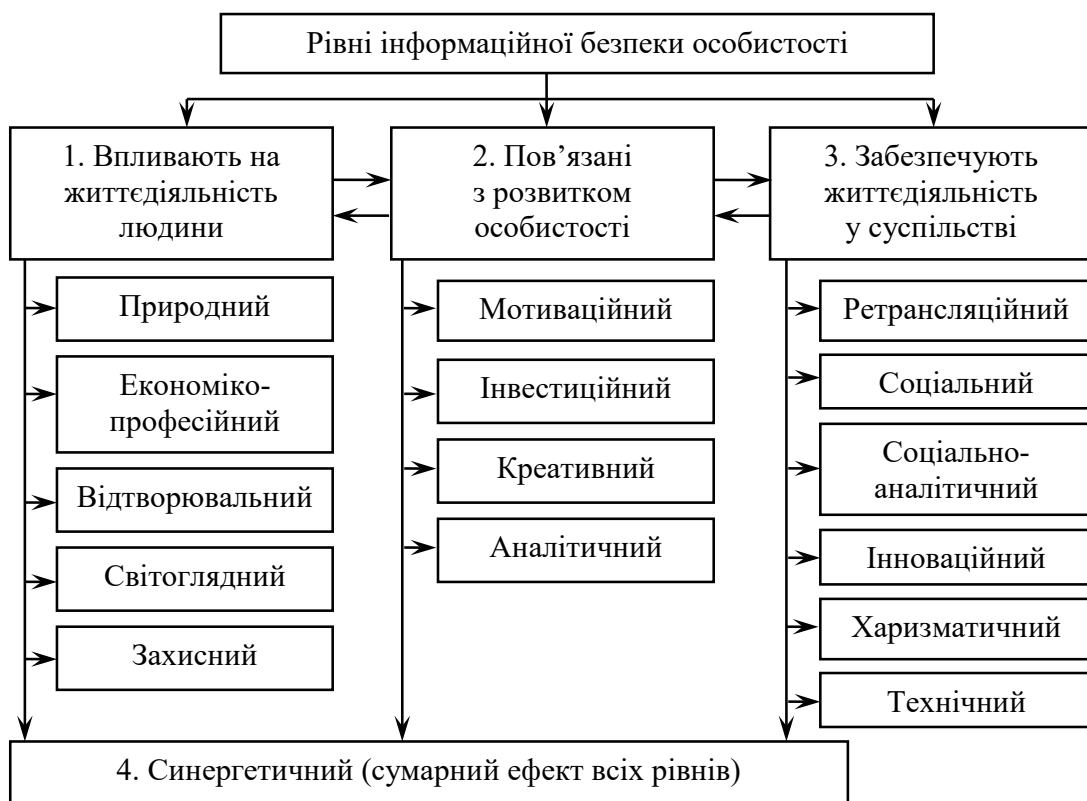


Рис. 1. Рівні інформаційної безпеки особистості

ності); інвестиційний (цілеспрямоване витрачання людиною часових, грошових та інших видів ресурсів для власного розвитку); креативний (пов'язаний із процесами нестандартного мислення та задоволення потреб самовираження); аналітичний (пов'язаний із засвоєними людиною методиками, технологіями, знаннями та здібностями щодо формування нової інформації у процесі розумової діяльності) рівні. Вони формуються під впливом як зовнішніх (зумовлені впливом інших людей, соціальних груп, суспільства та держави), так і внутрішніх факторів (зумовлені характеристиками конкретної особистості).

До рівнів інформаційної безпеки особистості, що забезпечують її життєдіяльність у суспільстві, можна зарахувати: ретрансляційний (накопичення та поширення інформації і знань); соціальний (забезпечення взаємодії з іншими людьми, отримання та поширення нової інформації); соціально-аналітичний (пов'язаний зі здібностями людини обробляти інформацію у сфері державного управління); інноваційний (поширення нової інформації, що сприяє розвитку суспільства); харизматичний (пов'язаний із здібностями людини впливати на діяльність та поведінку інших людей); технічний (застосування технічних засобів та інформаційних технологій для отримання, накопичення, обробки та передачі інформації).

Необхідна якість державного управління рівнями інформаційної безпеки особистості може бути досягнута використанням органами державної влади та місцевого самоврядування адміністративно-розпорядчих (розпорядчі, регламентаційні, нормативні), економічних (державне регулювання, грошово-кредитна політика, захист та заохочення конкуренції, ціноутворення, податкова політика, економічне стимулювання), правових (правове регулювання, переконання, примус), соціально-психологічних (соціальні – соціальне нормування,

що полягає у встановленні норм і нормативів, які регулюють поведінку працівників; соціальне регулювання – сприяє активізації соціальної ролі, трудової активності та продуктивності праці працівників, підтриманню соціальної справедливості, висвітленню інформації про особу в засобах масового інформування; морально-етичні – протидія корупції, дотримання норм загальноприйнятої поведінки, захист громадян від протиправних дій інших осіб, контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування та зміцнення довіри до них; психологічні), технологічних (визначення технології основних процесів у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування) [3, с. 420; 13, с. 485].

Крім цього, до персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування можуть бути застосовані адміністративні методи управління інформаційною безпекою (розпорядчі – указ, постанова, розпорядження, наказ, інструкція, порядок, правила, пам'ятка; регламентаційні – закон; нормативні – стандарт, ліцензія, дозвіл, сертифікат).

**Висновки.** Отже, ризики інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави залежать від фактичного стану вразливості певних рівнів інформаційної безпеки особистості. Залежно від ступеню зв'язку із суспільством їх можна поділити на чотири основні групи: перша – впливають на життєдіяльність людини; друга – пов'язані з її розвитком; третя – забезпечують життєдіяльність людини у суспільстві; четверта – створює сумарний (синергетичний) ефект від впливу всіх інших рівнів інформаційної безпеки особистості.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо оцінки вразливості рівнів інформаційної безпеки особистості в системі національної безпеки держави.

### Список літератури:

1. Масова свідомість у зоні воєнного конфлікту на Донбасі : монографія / за ред. І.Ф. Кононова. Вінниця : Твори, 2018. 230 с.
2. Петрик В.М., Кононович В.Г., Присяжнюк Н.Н. и др. Информационно-психологическое противоборство : учебник / Под ред. В.Г. Кононовича, В.М. Петрика. Киев : Книжная палата Украины, 2019. 392 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління : Навчальний посібник. Київ : Атіка, 2019. 608 с.
4. Ананьева Е.П. Развитие принципов свободы совести в процессе демократизации общества. Севастополь : РИБЭСТ, 2014. 172 с.
5. Берліч А.І., Карпенко Д.О., Ковальський В.С., Колодій А.М. та ін. Правознавство : підручник / За ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 752 с.
6. Петрик В.М., Курганевич В.Г., Кононович В.Г. та ін. Соціальна інженерія (системний аналіз) : навчальний посібник / За заг. ред. В.І. Курганевича, В.М. Петрика. Київ : [б.в.], 2019. 200 с.
7. Гумба Н. Правда про людину. Київ : Український пріоритет, 2012. 200 с.
8. Цуладзе А. Политическая мифология. Москва : ЭКСМО, 2003. 384 с.

9. Костицький В.В. Захист суспільної моралі як функція сучасної держави. Монографія. Київ ; Дрогобич : Коло, 2013. 171 с.
10. Коваленко Л.П. Теоретичні проблеми розвитку інформаційного права України : Монографія. Харків : Право, 2012. 248 с.
11. Безклубенко С.Д. Мистецтво організації громадської думки : монографія / Національний університет культури і мистецтв. Київ : Вид. Центр КНУКІМ, 2016. 398 с.
12. Шахно А.Ю. Людський капітал в умовах глобалізації : оцінювання, розвиток та державне регулювання : монографія. Кривий Ріг : Чернявський О.Д., 2019. 360 с.
13. Основи менеджменту: підручник для студентів вищих навчальних закладів / кол. авторів; за ред. А.А. Мазаракі. Харків : Фоліо, 2014. 846 с.

#### **Kukin I.V. LEVELS OF THE INDIVIDUAL INFORMATION SECURITY IN THE STATE NATIONAL SECURITY SYSTEM**

*The article presents the results of the levels of the individual information security in the state national security system study. It is noted that the dissemination of destructive information influences in a society starts from a specific person and social groups. Each person has certain differences in the channels of information perception, which affects the vulnerability state of the respective levels of the individual information security.*

*It is emphasized that, depending on the degree of public relations, the levels of the individual information security can be divided into four main groups: affecting human life; related to personal development; ensure human life in society; creates a total (synergistic) effect from the influence of all other levels of the individual information security.*

*The levels of the individual information security, which affect the human life, can be attributed to: natural (associated with the individual characteristics of the perception of information by human senses and their mental activity); economic and professional (affects the provision of decent living conditions and meet their own needs); reproductive (affects the person's choice of forms and ways of rest, also takes into account the person's personal attitude to the use of alcohol, drugs as a means of rest); worldview (related to the person's awareness and perception of the external relative environment); protective (associated with the need to protect against unwanted leakage of human information and self-motivation and self-control abilities to consume and disseminate information). These levels are not related to the information interaction of the person with other people and cause the individual information security in the context of his autonomous life from other people and society.*

*The main levels of the person information security include: the first group are natural, economic, professional, reproductive, ideological, protective; the second are motivational, investment, creative, analytical; the third are relay, social, social-analytical, innovative, charismatic, technical; the fourth is synergistic.*

*The direction of further research may be to identify approaches to assess levels of the individual information security vulnerability in the state national security system.*

**Key words:** *levels of the individual information security, information security, information war, individual information vulnerability, national security, information culture.*



**Морохов О.О.**

Державна прикордонна служба України

## АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

*У статті визначено актуальні проблеми функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також складова частина системи національної безпеки. Нині російська «гібридна» агресія зумовила перегляд та внесення суттєвих коректив у діяльність прикордонної інституції України, зокрема перегляд стратегічних концептуальних документів. Обмежені можливості підходів державної політики щодо організації процесу стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можуть призводити до неузгодженості в роботі складників сектора безпеки та оборони з протидії наявним та потенційним загрозам національним інтересам на державному кордоні. Нині державними стратегічними документами одним із напрямів реформування Державної прикордонної служби України визначено ефективну координацію державної політики міністерств та відомств у сфері безпеки державного кордону. Зокрема, стратегічне планування політики державних органів. Для його здійснення передбачається наявність якісної нормативно-правової бази, включаючи обґрунтування вимог на основі ретельного аналізу. Ефективне функціонування механізмів забезпечення національної безпеки передбачає координацію різних правових і організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості. Виходячи з аналізу сучасних досліджень та законодавчої бази у сфері національної безпеки України, зокрема стратегічного планування, можна констатувати необхідність вирішення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України. При цьому процес удосконалення цих механізмів потребує чіткої координації, спрямованої на досягнення загальноєвропейських цілей, які зумовлені євроінтеграційними прагненнями України.*

**Ключові слова:** стратегія, стратегічне планування, державна політика, національна безпека, механізми державного управління, безпека державного кордону України.

**Постановка проблеми.** Нині державною інституцією, на яку, відповідно до законодавства, покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні є Державна прикордонна служба України. До 2014 р. розвиток Державної прикордонної служби України здійснювався за європейським зразком, яким передбачалося виконання суто правоохоронних функцій. Російська «гібридна» агресія зумовила внесення суттєвих коректив у діяльність прикордонної інституції України, зокрема перегляд стратегічних концептуальних документів. Нині недосконалість та обмежені можливості підходів державної політики щодо організації процесу

стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України можуть призводити до неузгодженості в роботі складників сектора безпеки та оборони із протидії наявним та потенційним загрозам національним інтересам на державному кордоні. Цим пояснюється актуальність цієї статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми забезпечення національної безпеки України та ефективності стратегічного планування тісно пов'язані із широким спектром чинників, які досліджували В. Абрамов, В. Бегма, В. Богданович, О. Бодрук, В. Горбулін, С. Горбатюк, Є. Горбунов, І. Грицак, В. Довгань, С. Дрьомов, О. Євмешкіна, В. Іваха, А. Качинський, І. Коваль, В. Колеснік, Д. Кучма, В. Ліпкан, В. Мандра-

геля, Р. Марутян, А. Нашинец-Наумова, Н. Нижнік, А. Павліковський, А. Падерін, О. Паливода, В. Пеньковський, Г. Перепелиця, В. Почепцов, О. Резнікова, А. Семенченко, Г. Ситник, А. Сицінський, В. Смолянюк, Т. Стародуб, В. Телелим, А. Храбан, О. Цевельов, В. Цюкало, В. Чалий, Л. Чекаленко, В. Чорний, М. Шевченко та інші. В їхніх працях проведено аналіз теоретичних та прикладних проблем забезпечення національної безпеки, досліджено різні складники державної політики у сфері стратегічного планування, здійснено формалізацію процесів стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони, наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки України.

Разом із тим залишаються малодослідженими проблеми, пов'язані із функціонуванням організаційно-правових механізмів забезпечення національної безпеки України. Зокрема, недостатня увага приділяється дослідженням процесу стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

У контексті цього дослідження під забезпеченням безпеки державного кордону України розуміється процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також складова частина системи національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сучасна Державна прикордонна служба України забезпечує реалізацію завдань у рамках реформування системи державного управління, яке здійснюється відповідно до Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р.

З огляду на перспективу європейської інтеграції України ця Стратегія була розроблена відповідно до європейських стандартів, а також була однією з вимог Угоди асоціації України з ЄС. Тому її реалізація координується та співфінансується Єврокомісією через групу підтримки реформ в Україні.

Стратегія з урахуванням принципів державного управління визначає такі напрями реформування: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтов-

ного аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [1].

Таким чином, державним стратегічним документом одним із напрямів реформування визначено формування і координацію державної політики. Зокрема, стратегічне планування державної політики. Для його здійснення передбачається наявність якісної нормативно-правової бази, включаючи обґрунтування вимог на основі ґрунтового аналізу.

Нині, за результатами вивчення найкращих європейських практик та з огляду на оновлені європейські принципи інтегрованого управління кордонами, особливості національного законодавства України, міжвідомчою робочою групою було опрацьовано та направлено до Кабінету Міністрів України Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., яку схвалено Урядом 24.07.2019 р. [2]. Під інтегрованим управлінням кордонами розуміється державний механізм із забезпечення захисту національних інтересів на державному кордоні та створення розумного балансу між захистом кордону від транскордонної злочинності та безпекою для законної діяльності.

Стратегія інтегрованого управління кордонами містить національно адаптовані кращі європейські практики на основі європейських принципів інтегрованого управління кордонами за напрямками: охорона державного кордону, пропуск в установленому порядку через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів, здійснення запобіжних заходів із протидії транскордонній злочинності; охорона суверенних прав України у виключній (морській) економічній зоні; аналіз ризиків із використанням спільної інтегрованої моделі аналізу ризиків держав-членів ЄС на національному та міжнародному рівнях; координація діяльності компетентних державних органів під час вжиття заходів із реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордо-

нами; співробітництво компетентних державних органів із забезпечення безпеки і відкритості державного кордону та обміну інформацією; міжнародне співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями та установами; оперативно-розшукова діяльність та досудове слідство з метою запобігання, виявлення, документування і розслідування транскордонних злочинів, протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми тощо; реалізація та укладення (приєднання до) міжнародних договорів у сфері реадмісії, а також забезпечення взаємодії компетентних органів під час здійснення процедур реадмісії; облаштування державного кордону, створення суцільної зони спостереження на морській ділянці державного кордону, впровадження сучасних засобів здійснення контролю, спостереження та інформаційних технологій; впровадження механізму контролю якості виконання завдань інтегрованого управління кордонами з використанням європейських стандартів щодо його моніторингу та оцінки; ефективне використання ресурсів компетентними державними органами з реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами [3].

Наступним кроком визначено ретельне дотримання плану заходів із реалізації Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р., який має бути розроблений та гармонізований із процесом бюджетного планування.

Стратегією інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. визначено перелік стратегічних цілей та завдань із реалізації державної політики в цій сфері. Серед них – координація діяльності у сфері інтегрованого управління кордонами та міжвідомча взаємодія. Координація діяльності та співробітництва компетентних державних органів у сфері інтегрованого управління кордонами полягає в послідовному запровадженні законодавчих та політичних ініціатив в інтересах державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами. Для об'єднання і систематизації зусиль, досягнення загальної мети діяльність суб'єктів інтегрованого управління кордонами потребує постійної координації. Для ефективної координації необхідно запровадження певних механізмів, які забезпечували б ефективну співпрацю цих суб'єктів. Одним із завдань щодо удосконалення механізму координації діяльності та забезпечення високого рівня співпраці суб'єктів інтегрованого управління кордонами визначено запровадження механізму щорічного планування та координації.

Для досягнення визначених стратегічних цілей та завдань реформ у сфері забезпечення безпеки державного кордону України необхідна наявність та чітке функціонування відповідних державних механізмів. До них належать організаційно-правові механізми стратегічного планування, впровадження та функціонування яких нині має певні проблеми.

Як зазначають сучасні дослідники, ефективне функціонування механізмів забезпечення національної безпеки передбачає координацію різних правових і організаційних форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості. Злагодженість у процесі здійснення функцій має забезпечуватися правовим розмежуванням функцій і повноважень державних органів. В організаційному розумінні взаємодія між всіма суб'єктами забезпечення безпеки здійснюється у формі обміну інформацією, спільного планування, та вжиття заходів, взаємного використання сил і засобів в інтересах вирішення загального для суб'єктів цього процесу завдання, організації спеціального моніторингу тощо. Національна безпека є показником стану суспільства, середовища його проживання, що означає здатність суспільства долати вплив руйнівних факторів і адаптуватися до мінливих умов так, щоб зберегти високу якість життя [4, с. 167–168].

Як відомо, у сфері державного управління однією із форм діяльності, спрямованої на забезпечення інтересів держави, суспільства та особистості, є правоохоронна діяльність.

Правоохоронна діяльність у сфері державного управління здійснюється уповноваженими державними установами і організаціями та спрямована на запобігання виникнення умов і причин можливих та вчинених суспільно небезпечних явищ, припинення їх розвитку та ліквідацію наслідків. На державному кордоні України таку діяльність здійснює Державна прикордонна служба України.

Погоджуючись із думкою сучасних дослідників, можна зазначити, що правоохоронна діяльність у сфері державного управління забезпечується: своєчасним прогнозуванням та виявленням тенденцій розвитку криміногенної ситуації; оцінкою ступеню небезпеки злочинності; спроможністю правоохоронних органів своєчасно реагувати на загрози у сфері державного управління, які впливають на національну безпеку з метою їх нейтралізації; постійним удосконаленням правових механізмів та організаційних засад протидії загрозам національним інтересам держави; підви-

щенням рівня взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності; розробленням та впровадженням критеріїв оцінювання діяльності правоохоронних органів; дієвим системним захистом державного управління від протиправних зовнішніх та внутрішніх впливів; якісним здійсненням спеціальної діяльності (розвідувальної, контррозвідувальної) по недопущенню проявів розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб на території України, впровадженням дієвої системи захисту громадян України від протиправних впливів за її межами; постійним вдосконаленням засобів та технологій забезпечення національної безпеки суб'єктами здійснення правоохоронної діяльності, забезпечення висококваліфікованим персоналом [5].

Виходячи із вищезначеного та зробивши аналіз сучасних досліджень та законодавчої бази з національної безпеки України, зокрема стратегічного планування [6–11], можна констатувати необхідність вирішення актуальних проблем функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України.

Отже, актуальні проблеми функціонування організаційно-правових механізмів стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України полягають у такому: невисока якість нормативно-правової бази щодо регламентації діяльності суб'єктів національної безпеки України у сфері забезпечення безпеки державного кордону, з урахуванням ризиків та загроз; обмеженість повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування щодо застосування ефективних заходів впливу до осіб, які порушують запроваджені режимні обмеження, які передбачені законодавством у контрольованих

прикордонних районах України або на окремих її територіях, зокрема в окремих районах Донецької та Луганської областей та на адмінмежі з тимчасово окупованою територією України АР Крим; недосконалість механізму впровадження додаткових режимних обмежень, які можуть бути введені на період правового режиму воєнного стану; недостатнє врахування сучасного досвіду з протидії російській агресії під час відпрацювання відповідних стратегічних документів щодо подальшого реформування Державної прикордонної служби України.

**Висновки.** Головною проблемою сьогодення можна вважати недосконалість законодавства України у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні, особливо щодо визначення питань, які стосуються державних механізмів із забезпечення стратегічного планування.

При цьому варто наголосити, що процес удосконалення механізмів реалізації державної політики із стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону України потребує чіткої координації, спрямованої на досягнення загальноєвропейських цілей: ефективне управління міграційними процесами на державному кордоні; реагування на потенційні та наявні загрози; протидія транскордонній злочинності з одночасним дотриманням прав і свобод громадян.

Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі доцільно визначити дослідження теоретичних та практичних аспектів щодо забезпечення національної безпеки на державному кордоні України в умовах військової агресії Російської Федерації проти України та в контексті вимог, встановлених Законом України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII «Про національну безпеку України».

#### Список літератури:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/tu/474-2016-%D1%80/page>.
2. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80/print>.
3. Стратегію інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року схвалено. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Strategiyu-integrovanogo-upravlinnya-kordonami-do-2025-roku-shvaleno/>
4. Ковалів М.В., Іваха В.О. Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 4. 2015. С. 162–169.
5. Колеснік В. Т. Розвиток та удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12.
6. Євмешкіна О.Л. Теоретично-методологічні засади модернізації системи державного стратегічного планування в Україні : монографія. Київ : УкрСІЧ, 2017. 394 с.

7. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління : монографія / Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін.; за заг. ред. І.С. Руснака. Київ : ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

8. Цевельов О.В., Жук С.М. Актуальні питання забезпечення прикордонної безпеки України у системі національної безпеки. *Інвестиції : практика та досвід*. 2017. № 10. С. 88–90.

9. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. / Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

10. Системотехніка оцінки воєнної безпеки та ескізного проектування її стратегії / Горбунов Є.А., Пеньковський В.І., Павліковський А.К. та ін.; за заг. ред. Є.А. Горбунова. Київ : Майстер книг, 2015. 185 с.

11. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

12. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15?test=XNLMf5x.qwJg5rDwZiYHmW9ZHdlU2sFggkRbI1c>

13. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

### **Morochov O.O. ACTUAL PROBLEMS OF FUNCTIONING OF ORGANIZATIONAL-LEGAL MECHANISMS OF STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF SECURITY OF GOVERNMENT**

*The article identifies topical problems of functioning of organizational and legal mechanisms of strategic planning in the field of ensuring the security of the state border of Ukraine. In the context of this study, the security of the state border of Ukraine is understood to mean the process of protecting national interests at the state border, as well as being a component of the national security system. At present, Russia's "hybrid" aggression has led to the revision and introduction of significant adjustments to the activities of the border institution of Ukraine, in particular – revision of strategic conceptual documents. The limited capabilities of existing public policy approaches to the organization of the strategic planning process in the field of state border security in Ukraine can lead to inconsistencies in the work of the security and defense components in counteracting existing and potential threats to national interests at the state border. Today, state strategic documents, one of the directions of reforming the State Border Service of Ukraine, have been determined effective coordination of state policy of ministries and departments in the field of state border security. In particular, strategic planning of government policy. For its implementation, it is assumed that there is a quality regulatory framework, including justification of requirements based on careful analysis. The effective functioning of the mechanisms of ensuring national security implies coordination of different legal and organizational forms of activity aimed at ensuring the interests of the state, society and the individual. Based on the analysis of current research and the legislative framework in the field of national security of Ukraine, in particular strategic planning, it is possible to state the necessity of solving urgent problems of functioning of organizational and legal mechanisms of strategic planning in the field of security of the state border of Ukraine. At the same time, the process of improving these mechanisms requires clear coordination aimed at achieving the pan-European goals, which are conditioned by Ukraine's European integration aspirations.*

**Key words:** strategy, strategic planning, state policy, national security, mechanisms of public administration, security of the state border of Ukraine.

*Піх Н.С.*

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНА «ГРОМАДСЬКА (ПУБЛІЧНА) БЕЗПЕКА І ПОРЯДОК» В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

*У чинному законодавстві України тривалий час є застосовним таке поняття, як «громадська безпека», та, від нещодавна, «публічна безпека». Поява останнього загострила вже існуючу проблему, зміст якої полягає в тому, що законодавець, використовуючи термін «громадська безпека», не пропонував його тлумачення, наповнюючи змістом, залежним від цілей і завдань, поставлених для вирішення конкретним нормативно-правовим актом. Поряд із цим поняттям у чинних законах України поширено використовуються терміни: «безпека людини», «громадський порядок», «правопорядок», «громадська безпека і порядок», «публічна безпека і порядок», «публічна (громадська) безпека», «національна безпека», «державна безпека», без узгодження і пояснення співвідношення цих понять. Таке становище створює певні проблеми у правозастосовній практиці, позаяк, визнаючи забезпечення громадської безпеки і порядку пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз, предметом Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, визнаючи громадську та публічну безпеку об'єктами адміністративно-правової, а громадську безпеку і громадський порядок – кримінально-правової охорони, законодавець не надає корелятивного зв'язку цих понять у законотворчій діяльності, що не може не позначатись на формуванні та функціонуванні організаційно-правових механізмів забезпечення громадської, публічної безпеки у державі загалом.*

*Організаційно-правові механізми забезпечення безпеки є залежними від тлумачення правових понять, їхнє створення і функціонування має становити єдину стратегію безпеки в державі та геополітичному просторі. Разом із цим громадська (публічна) безпека є однією із ключових категорій сучасної науки та практики державного управління і виступає як визначальна якість (атрибут) українського суспільства щодо його цілісності та громадянської злагоди. Нагальна потреба у створенні нових і ефективному функціонуванні існуючих суб'єктів забезпечення національної безпеки потребує нормативно-правового визначення категоріально-понятійного апарату у сфері безпеки та створення належних організаційно-правових механізмів їхнього втілення в життя.*

**Ключові слова:** безпека, національна безпека, громадська безпека, публічна безпека, громадська (публічна) безпека, громадський порядок, публічний порядок.

**Постановка проблеми.** Дослідження питання застосування в законодавстві термінів «громадська безпека», «публічна безпека», місця і ролі громадської (публічної) безпеки у нормативному побудуванні системи безпеки людини, суспільства і держави та можливого визначення підходів до уточнення і вдосконалення понятійно-категоріального апарату у сфері забезпечення громадської (публічної) безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Найвні в чинному законодавстві України терміни «громадська безпека», «публічна безпека» є предметом напружених дискусій щодо доцільності введення в чинне законодавство України із прийняттям у 2015 р. Закону України «Про наці-

ональну поліцію» терміна «публічна безпека» поряд із звичним «громадська безпека». Не заперечуючи їхньої спорідненості, є учені, котрі обстоюють думку про необхідність повернення до вже відомого чинним законам України поняття «громадська безпека», посилаючись на те, що термін «публічна безпека» не став частотним ані у назвах, ані в текстах нормативно-правових актів, його вживання є обмеженим науковою сферою, а застосування цього поняття в законодавстві вносить дисбаланс у безпекове законодавство (В.Г. Фатхутдінов) [1]; введення терміна «публічна безпека і порядок» є недоцільним у зв'язку з відсутністю таких категорій в інших нормативно-правових актах, зокрема, Конституції України і його вжи-

вання потребує унесення змін у понад п'ять тисяч нормативно-правових актів, з огляду на необхідність унормування законодавчої термінології (А.С. Крищенко) [2]; термін «публічна безпека і порядок» ототожнюється з громадським порядком і безпекою (О.В. Когут) [3]. Проте, незважаючи на суттєві розбіжності наукової думки у ставленні до цих термінів, поєднуючим висновком є акцент на необхідності законодавчого визначення поняття «громадська безпека», «публічна безпека». Проблемні питання визначення громадської безпеки та публічної безпеки тривалий час були і є предметом дослідження таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, О.Ф. Бантишев, О.В. Батраченко, А.В. Басов, А.О. Виприцький, А.С. Крищенко, О.В. Когут, О.Ю. Лебединська, Б.Г. Литвак, Д.Г. Мулявка, О.О. Панова, О.І. Парубова, В.В. Сокурєнко, В.Г. Фатхутдінов, В.Х. Ярмак та ін.

**Мета статті** – аналіз нормативно-правового застосування терміна «громадська (публічна) безпека і порядок» в Україні на сучасному етапі

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Громадська безпека, публічна безпека є складниками більш широкого родового поняття «безпека», яке у тлумачних словниках визначається як 1) стан, 2) коли кому-небудь, 3) чому-небудь 4) нічого не загрожує. За своїм обсягом, тобто, за сукупністю предметів і явищ, які в ньому мисляться, воно є надзвичайно широким, таким, що охоплює весь простір життєдіяльності людини і суспільства. Це поняття майже неможливо вичерпно викласти, принаймні, в межах цієї статті. Наприклад, Електронний тлумачний словник української мови наводить такі види безпеки: авіаційна безпека, безпека життєдіяльності, інформаційна безпека, безпека польотів, безпека судноплавства, екологічна безпека, енергобезпека, кібербезпека, національна безпека, пожежна безпека, радіаційна безпека, техніка безпеки, безпека споруди, техногенно-екологічна безпека, служба безпеки, свобода і безпека, безпека харчових продуктів, ядерна та радіаційна безпека та інші [4].

Тому перш ніж звернутися безпосередньо до термінів «громадська безпека», «публічна безпека», видається за доцільне з'ясувати, в яких випадках, в яких значеннях та в який спосіб чинне законодавство України використовує термін «безпека».

Основний Закон України звертається до поняття «безпека» таким чином:

– ст. 3 «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»;

– ст. 16 «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави»;

– ч. 3 ст. 17 «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законами»;

– ст. 18 «Зовнішньоекономічна діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визначеними принципами і нормами міжнародного права»;

– ч. 1 ст. 36 «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей»;

– ч. 1 ст. 37 «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрич її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються»;

– ст. 92 «Виключно законами України визначаються: 17) основи національної безпеки, організації Збройних сил України і забезпечення громадського порядку»;

– ст. 106 «Президент України: 1) забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави»;

– ст. 107 «Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони»;

– ст. 116 «Кабінет Міністрів України: 7) здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю»;

– ст. 119 «Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян»;

– ст. 138 «До відома Автономної Республіки Крим належить: 7) участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки» [5].

Термін «публічний» застосований у Конституції України у двох випадках: встановлення компетенції адміністративних судів, метою яких є захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (ст. 125) та повноважень прокуратури, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення (ст. 131-1).

Отже, в Конституції України використовуються такі терміни: «безпека людини», «екологічна безпека», «національна безпека», «державна безпека», «громадський порядок», «правапорядок», «громадська безпека».

Визнаючи людину найвищою соціальною цінністю, Конституція України називає безпеку людини важливим чинником, який поряд із життям, здоров'ям, честю і гідністю гарантується, забезпечується і захищається державою. Своєю чергою, безпека людини має бути втілена в життя завдяки забезпеченню національної безпеки та загальнонаціональної програми громадської безпеки на державному рівні і створенню ефективних організаційно-правових механізмів громадської (публічної) безпеки на територіальному рівні. Отже, очевидною є взаємопов'язаність перелічених понять та потреба в їхньому визначенні і розмежуванні з метою належної взаємодії, що забезпечується подальшою законотворчою діяльністю.

Такі конституційні терміни, як «національна безпека», «державна безпека», набули розвитку в законах України: «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII, «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1992 р. № 183/98-ВР (з подальшими змінами), «Про Службу безпеки України» від 01.12.2005 р. № 3160/IV (з подальшими змінами), «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (з подальшими змінами), «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III (з подальшими змінами) та інших.

Кримінальний кодекс України в розділі першому особливої частини встановлює кримінальну відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України, до яких зараховує: дії,

спрямовані на насильницьку зміну, повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; фінансування дій, вчинених із метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України; державна зрада; посягання на життя державного чи громадського діяча; диверсія; шпигунство; перешкоджання законній діяльності Збройних сил України та інших військових формувань [6].

Також у правовому просторі є нормативно-правові акти, які стосуються вузькоспеціальної проблематики, визначають конкретні небезпеки в певній сфері життя і діяльності людини та спрямовані на створення умов і вжиття конкретних заходів запобігання таким небезпекам. Із метою запобігання різного виду небезпек на нормативному рівні визначаються найбільш важливі об'єкти охорони від найбільш поширених небезпек та встановлюються практичні заходи їхнього уникнення і попередження, що ґрунтуються на досвіді діяльності людини в певній сфері.

На офіційному порталі Верховної Ради України наявні 13 визначень терміна «безпека», які зустрічаються в нормативно-правових актах:

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдання будь-якої шкоди життю, здоров'ю та майну громадян, а також навколишньому природному середовищу;

– безпека – комплекс заходів, а також людські і матеріальні ресурси, які призначені для захисту цивільної авіації від актів незаконного втручання та інших протиправних посягань;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного із травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу;

– безпека – властивість об'єкта забезпечувати відсутність ризику завдання шкоди здоров'ю людей, майну та навколишньому середовищу;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків майну та довкіллю;

– безпека – відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу;

– безпека (safety) – стан, при якому ризик шкоди чи ушкодження обмежений до прийнятого рівня;



– безпека – комплекс заходів, а також людські та матеріальні ресурси, які призначені для захисту від актів незаконного втручання й інших протиправних посягань стосовно цивільної авіації;

– безпека – відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю, що перевищує граничний ризик;

– безпека – відсутність ризику, пов'язаного з можливістю спричинення шкоди та/або нанесення збитку;

– безпека – відсутність недопустимого ризику, пов'язаного з можливістю спричинення шкоди та/або нанесення збитку;

– безпека – запобігання використанню вибухових матеріалів, що суперечить закону та загрожує громадському порядку [7].

Перша законодавча спроба структурування, систематизації і визначення безпеки як важливого чинника суспільно-політичного життя людини і держави відбулася із прийняттям 21 червня 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України». Як вказано у Преамбулі, цей Закон, відповідно до ст.ст. 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки й оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз, визначає та розмежовує повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створює основу для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначає систему командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджує всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи в такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. З набранням чинності цим законом втратив чинність Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV, в якому було наявне тлумачення лише одного поняття – «національна безпека» і яке містило у собі перелік різних безпек за ступенем важливості, маючи на меті гарантування в Україні безпеку особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. вже має автентичне тлумачення таких понять, як «громадська безпека і порядок», «державна безпека», «національна безпека України», «національні інтереси України»

у взаємозв'язку та взаємодії, адже у ст. 1 Закону наявне таке визначення зазначених понять:

– пункт третій: громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз;

– пункт четвертий: державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

– пункт дев'ятий: національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

– пункт десятий: національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян [8].

Отже, цей Закон встановлює, що громадська безпека і порядок є пріоритетним завданням державних органів, органів місцевого самоврядування і громадськості, дорівнюючи заходи із забезпечення громадської безпеки національним інтересам України. Своєю чергою, національні інтереси України складаються із життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, єдність і реалізація яких становить державний суверенітет.

Ч. 5 ст. 3 Закону встановлено, що загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах із питань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України і затверджуються указами Президента України. Варто очікувати, що термін «громадська безпека і порядок» набуде подальшого розвитку у зазначених Стратегіях, законах та інших нормативно-правових актах, у тому числі органів виконавчої влади усіх рівнів.

Разом із тим варто зауважити, що нерозривне поєднання в цьому Законі таких понять, як «громадська безпека» і «порядок», в єдине поняття «громадська безпека і порядок» видається не надто вдалим і є результатом переважного застосування в адміністративно-правовому полі цих термінів без надання тлумачення. Також цей закон безпідставно не врахував вже існуючий із 2015 р. термін «публічна безпека і порядок», введений Законом України «Про Національну поліцію».

Станом на серпень 2019 р. на офіційному порталі Верховної Ради України наявні такі законодавчі визначення терміна «громадська безпека», «громадська безпека і порядок»:

– громадська безпека – стан захищеності інтересів людини, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу надзвичайних обставин, викликаних криміногенною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними подіями;

– громадська безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів суспільства, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки;

– громадська безпека – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб;

– громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз [9].

За дослідженням, зробленим ученим В.Г. Фатхутдіновим, база даних рубрики «Законодавство» сайту Верховної Ради України станом на 09.09.2015 р. мала 5000 нормативних актів із терміном «громадська безпека». При цьому поняття «громадська безпека» вживається достатньо поширено разом із поняттям «громадський порядок» або «правопорядок» у синонімічному значенні. Наочно це поєднання прослідковується

в Кодексі України про адміністративні правопорушення, завданням якого, відповідно до ст. 1, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Так, Главою 14 розділу другого Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлена відповідальність за певний перелік адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку. Кодекс також не розкриває поняття «громадський порядок» і «громадська безпека», а до цієї теми зараховує такі адміністративні правопорушення: дрібне хуліганство; поширювання неправдивих чуток; вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування; виготовлення та пропаганда георгіївської (гвардійської) стрічки; булінг (цькування) учасника освітнього процесу; стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії в населених пунктах і не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку; порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки; куріння тютюнових виробів у заборонених місцях; здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки; виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення; придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення; виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві; доведення неповнолітнього до стану сп'яніння; порушення порядку перебування дітей у закладах, в яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування;

азартні ігри, ворожіння в громадських місцях; заняття проституцією; порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях; завідомо неправдивий виклик спеціальних служб; несплата аліментів; ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт; невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей [10].

Тобто цей Кодекс має своїм завданням захист встановленого правопорядку та водночас виокремлює громадську безпеку і громадський порядок як єдиний об'єкт адміністративно-правової охорони, без визначення змісту вживаних термінів. Наведений перелік адміністративно-караних дій, сформований за критерієм визначення об'єкта адміністративно-правової охорони, не дає змоги розрізняти такі терміни, як «громадська безпека», «правопорядок», «громадський порядок», та не дає змоги знайти обґрунтування поєданого терміна «громадський порядок і громадська безпека», оскільки Кодекс України про адміністративні правопорушення не вбачає різниці в таких об'єктах адміністративно-правової охорони, як громадський порядок і громадська безпека.

Таке ж становище у Законі України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII (із подальшими змінами), де у ст. 2 основними функціями Національної гвардії України, зокрема, є: захист конституційного ладу України, цілісності її території від спроб зміни їх насильницьким шляхом; охорона громадського порядку, забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян; 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 [11].

У Законі України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» № 264/94-ВР від 01.12.1994 р. (із подальшими змінами) вживається термін «громадський порядок» як обов'язок певних суб'єктів не порушувати громадський порядок та необхідність застосування певних заходів до осіб, які порушують громадський порядок [12].

У законах України «Про правовий режим надзвичайного стану» та «Про правовий режим воєнного стану» також є застосовними терміни «громадський порядок», «громадський порядок і

безпека» без розкриття змісту.

Більш вдалим у застосуванні досліджуваної термінології видається Кримінальний Кодекс України, який виокремлює у розділі IX особливій частині злочини проти громадської безпеки, а у розділ XII особливій частини – злочини проти громадського порядку, поєднуючи останні із злочинами проти моральності. До злочинів проти громадської безпеки Кримінальний кодекс України зараховує створення злочинної організації, сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності, бандитизм, терористичний акт, втягнення у вчинення терористичного акту, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, фінансування тероризму, завідомо неправдиве повідомлення про загрозу небезпеці громадян, знищення чи пошкодження об'єктів власності, створення непередбачених законом воєнізованих або збройних формувань, напад на об'єкти, на яких є предмети, що становлять підвищену небезпеку для оточення, викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем, незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами, незаконне виготовлення, переробка чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв, недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів, незаконне поводження з радіоактивними матеріалами, незаконне виготовлення ядерного вибухового пристрою чи пристрою, що розсіює радіоактивний матеріал або випромінює радіацію, погроза вчинити викрадення або використати радіоактивні матеріали, порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами, порушення вимог режиму поводження радіаційної безпеки, незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини, незаконне перевезення на повітряному судні вибухових або легкозаймистих речовин, порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства. Злочинами проти громадського порядку та моральності є: групове порушення громадського порядку;

масові заворушення; заклики до вчинення дій, що загрожують громадському порядку; хуліганство; наруга над могилою, іншим місцем поховання або над тілом померлого; незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини; знищення, пошкодження або приховування документів чи унікальних документів Національного архівного фонду; жорстоке поводження із тваринами; ввезення, виготовлення або поширення творів, що пропагують культ насильства і жорстокості, расову, національну чи релігійну нетерпимість та дискримінацію; ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів; створення або утримання місць розпусти і звідництва; сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією; втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність.

Отже, Кримінальний кодекс України виокремлює як кримінально-правову охорону такі самостійні об'єкти, як основи національної безпеки України, громадська безпека, громадський порядок, підтверджуючи в такий спосіб різну ступінь суспільної небезпеки діянь, що посягають на вказані об'єкти. Розмежування зазначених термінів у Кримінальному кодексі України є послідовним, таким, що простежується зі ст. 1 розділу першого загальної частини, якою встановлені завдання Кримінального кодексу України у вигляді правового забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам. Встановлені загальною частиною кодексу завдання у вигляді кримінально-правового захисту національної безпеки України, громадської безпеки, громадського порядку знайшли своє втілення в Особливій частині Кримінального кодексу України.

7 листопада 2015 р. набрав чинності Закон України «Про національну поліцію». П. 1 ч. 1 ст. 2 законодавчо визначеним завданням поліції називає надання поліцейських послуг, зокрема, у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [13]. І цей Закон не містить тлумачення нововведеному терміну «публічної безпеки і порядку». Цей термін з'явився вперше як результат європейського досвіду нормативного врегулювання діяльності поліції. Так, Р.В. Когут у своєму дослідженні вказує на застосування термінів «публічний порядок» і «публічна безпека» в пояснювальному меморандумі до Рекомендації

Rec (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи «Про європейський кодекс поліцейської етики», у Законі про завдання і повноваження Баварської державної поліції від 14 вересня 1990 р., у Законі Португальської республіки «Про організацію поліції публічної безпеки» 2007 р., у Законі Республіки Польща про поліцію від 6 квітня 1990 р., у Законі Республіки Словенія про поліцію від 1998 р.

Подальшого розвитку зазначені терміни набули у Наказі Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 7 вересня 2016 р. за № 1223/29353 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку», в якому вказано, що цей Порядок визначає механізм організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України у сфері забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку [14]. До забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку залучаються: від Національної гвардії України – військові частини (підрозділи), на які покладено функції з охорони громадського порядку, від Національної поліції України – територіальні органи Національної поліції в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, областях і місті Києві, їх відокремлені підрозділи. При цьому завданням Національної гвардії України є, зокрема, охорона громадського порядку, а завданням Національної поліції – забезпечення публічної безпеки і порядку.

Також Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14 березня 2016 р. № 92/2016 уведено в дію зазначене рішення Ради національної безпеки і оборони України та затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України. Відповідно до Загальних положень, ця Концепція визначає систему поглядів на розвиток безпекових та оборонних спроможностей України в середньостроковій перспективі, сформованих на основі оцінки безпекового середовища та фінансово-економічних можливостей держави, здійснених у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони України. Метою Концепції є визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України у межах міжнародно

визнаного державного кордону України, гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації. Концепцією розроблені шляхи реалізації зазначеної мети, якими є: створення ефективної системи управління сектором безпеки й оборони як цілісною функціональною системою; об'єднання оперативних спроможностей складових сектору безпеки й оборони для забезпечення своєчасного й адекватного реагування на кризові ситуації, які загрожують національній безпеці; постійне підтримання визначених сил безпеки й оборони в готовності до виконання завдань за призначенням; удосконалення системи планування в секторі безпеки та оборони, забезпечення раціонального використання державних ресурсів. Концепцією надана оцінка стану складників сектору безпеки і оборони, яка викриває низку проблем та шляхи їхнього подолання через запровадження уніфікованої системи планування та управління ресурсами на основі сучасних європейських та євроатлантичних підходів задля цілеспрямованого реформування та розвитку сектору безпеки і оборони, що дасть змогу підвищити його інституційну та структурну збалансованість і створити ефективний комплексний, багатofункціональний

державний інструментарій забезпечення національної безпеки. Концепцією встановлені основні завдання сектору безпеки й оборони, серед яких, у тому числі, забезпечення громадської безпеки [15]. Формуванням перспективної моделі сектору безпеки й оборони на центральні органи виконавчої влади покладається комплекс завдань. Так, Національна поліція України як центральний орган виконавчої влади служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку та, зокрема, має завдання щодо забезпечення громадського порядку, публічної безпеки і порядку; Національна гвардія України має підвищити спроможність до виконання завдань із підтримання, у тому числі, громадської безпеки; Міністерство внутрішніх справ України має забезпечити формування державної політики, зокрема, у сфері підтримання публічної безпеки і порядку; одним з основних завдань Національної гвардії України є охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

**Висновки.** Поняття «громадська (публічна) безпека» не має нині усталеного нормативно-правового тлумачення. Ця проблема є актуальною як із наукової, так і з практичної точки зору. Громадська (публічна) безпека є складником такої системної категорії права, як національна безпека держави, і потребує належного відображення у правовій основі забезпечення національної безпеки України з метою створення ефективної системи забезпечення громадської (публічної) безпеки.

### Список літератури:

1. Фатхутдінов В.Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміну «публічна безпека» в Законі України «Про національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-ta-kontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pro-nacionalnu-policiyu-ukraini/> (дата звернення: 02.09.2019).
2. Крищенко А.Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 206–214.
3. Когут О.В. Категорія «публічна безпека та порядок» вітчизняний і зарубіжний досвід. URL: <http://jlsouk.donnu.edu.ua> (дата звернення: 02.09.2019).
4. Словник української мови: в 11 томах. 1970. Т. 1. С. 137. URL: <http://sum.in.ua/s/bezpeka> (дата звернення: 20.08.2019).
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Кримінальний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 20.08.2019).
7. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/41987/print> (дата звернення: 20.08.2019).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.09.2019).
9. Про Національну гвардію України: Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. *Відомості Вер-*

ховної Ради України. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення: 01.09.2019).

10. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 52. Ст. 455.

11. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 26.08.2019).

12. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 773, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 7 вересня 2016 р. за № 1223/29353. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (дата звернення: 01.08.2019).

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/print> (дата звернення: 02.09.2019).

### **Pikh N.S. FEATURES OF REGULATORY APPLICATION OF THE TERM “PUBLIC SECURITY AND ORDER” IN UKRAINE NOWADAYS**

*The current legislation of Ukraine has used the term “public security” and, more recently, “social security” for a long time. The emergence of the latter exacerbated an already existing problem, the content of which is that the legislator, using the term “public safety”, did not offer its interpretation, filling with the content that is dependent on the goals and objectives, set to solve a specific regulatory atom. In addition to this concept, the current laws of Ukraine commonly use the terms: “human security”, “public order”, “law and order”, “public security and order”, “social (public) security”, “national security”, “state security”, without agreeing and explaining the relation of these concepts. This situation creates certain problems in law enforcement practice, recognizing that public security and social order are priorities of the security forces, other state bodies, local self-government bodies, their officials and the public in the realization and protection of national interests from the impact of threats, the subject of the Strategy and civil protection of Ukraine, recognizing public and social security as objects of administrative law, and public safety and public order as criminal ones of no legal protection, the legislator does not give the correlative relationship of these concepts in legislative activities and that can not affect the formation and functioning of institutional and legal mechanisms of social, public security in the country as a whole. Legal-organizational mechanisms of safety are dependent on the interpretation of legal concepts, their creation and functioning must be unified strategy of safety or a country and in geopolitical space. And with it, civil (public) safety is one of the key categories of modern science and practice of public administration, also it can be characterized as the defining feature (attribute) of Ukrainian society in the area of its integrity and public consent. An urgent need for creating new and effective functioning of existing objects for providing national safety demands legal and regulatory of categorical – conceptual apparatus in the sphere of safety and development of legal organizational mechanism of their implementation in life.*

**Key words:** security, national security, public security, social security, public order, social order.

## Відомості про авторів

**Бойко О.П.** – кандидат наук з державного управління

**Горник В.Г.** – доктор наук з державного управління, професор, директор навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Дурман М.О.** – кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

**Дурман О.Л.** – старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

**Євмешкіна О.Л.** – доктор наук з державного управління, доцент Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Качан Я.В.** – доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Клименко О.В.** – головний спеціаліст відділу захисту прав споживачів департаменту страхового регулювання та нагляду Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

**Клюцевський В.І.** – керівник апарату Херсонської обласної державної адміністрації

**Кукін І.В.** – кандидат наук з державного управління Державної прикордонної служби України

**Кучеренко О.Ю.** – докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

**Леоненко Н.А.** – кандидат економічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Малекі О.А.** – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

**Марухленко О.В.** – кандидат економічних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

**Морохов О.О.** – заступник начальника управління – начальник відділу організації інформаційно-аналітичного забезпечення, управління аналітичного забезпечення стратегічного та поточного планування Адміністрації Державної прикордонної служби України

**Піх Н.С.** – аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України

**Подп'ятнікова А.Я.** – кандидат наук з державного управління, провідний фахівець кафедри кримінально-правових дисциплін Університету митної справи та фінансів

**Пугач В.Г.** – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри політології, соціології та соціальної роботи Міжрегіональної академії управління персоналом

**Ситник Г.П.** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Науковий журнал

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

**Серія: Державне управління**

**Том 30 (69) № 5 2019**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Семенченко*

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. 11,46. Ум.-друк. арк. 13,02. Зам. № 1119/258.

Підписано до друку 11.11.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39 95 80

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.