

## Головний редактор:

**Клименко А. П.,**

ректор Чорноморського національного університету імені Петра Могили, д.т.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України, Президент Асоціації університетів України

## Заступники головного редактора:

**Федоренко В. Г.,**

д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України, академік УАН

**Смелянов В. М.,**

д.держ.упр., професор, директор Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Норд Г. А.,**

к. е. н., професор, професор кафедри фінансів і кредиту Чорноморського національного університету імені Петра Могили

## Відповідальний секретар:

**Кучеренко Г. Б.**

## Члени редакційної колегії:

**Антонова А. В.,** д.держ.упр., професор, завідувач кафедри обліку і аудиту Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Бакуменко В. Д.,** д.держ.упр., професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління

**Бистряков І. К.,** д.е.н., професор, завідувач відділу ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»

**Великий Ю. В.,** д.е.н., професор кафедри обліку і аудиту Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Гайдуцький І. П.,** к.е.н., науковий співробітник науково-дослідної лабораторії менеджменту ФММ НТУУ «КПІ»

**Горлачук В. В.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Дацій Н. В.,** д.держ.упр., доцент, професор кафедри Академії муніципального управління

**Дацій О. І.,** д.е.н., професор, заслужений працівник освіти України

**Денисенко М. П.,** д.е.н., професор, професор кафедри Київського національного університету технологій та дизайну

**Анджей Стельмах,** доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних систем Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)

**Тадеуш Валлас,** доктор політичних наук, професор, декан факультету політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)

**Джерзі Бабяк,** доктор політичних наук, професор, заступник декану факультету політичних наук та журналістики Університету імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)

**Івашова Л. М.,** д.держ.упр., професор, завідувач кафедри Академії митної служби України

**Кальниш Ю. Г.,** д.держ.упр., с.н.с., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при президенті України

**Коваль Г. В.,** д.держ.упр., завідувач кафедри, професор кафедри соціальної роботи, управління і педагогіки Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Кузьменко О. Б.,** д.е.н., професор, заступник декана Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Курашовілі А. А.,** д.е.н., професор факультету Бізнестехнологій, Грузинський технічний університет (Тбілісі, Грузія), Академік і Віце-Президент Міжнародної Академії соціально-економічних наук, Міжнародної Академії політичного менеджменту, Міжнародної Академії Юридичних наук, дійсний член Нью-Йоркської Академії наук

**Плеханов Д. О.,** д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри державної служби Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Савченко О. Ф.,** д.е.н., професор, професор кафедри Полтавського університету економіки та торгівлі

**Сиченко В. В.,** д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри Дніпровського державного аграрного університету

**Сорока С. В.,** д.держ.упр., професор кафедри місцевого самоврядування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Сорока М. П.,** д.держ.упр., професор, народний депутат України

**Федоренко С. В.,** доцент кафедри інформаційних систем і технологій ІПК ДСЗУ, академік академії будівництва України, к.т.н., доцент

**Чорна Л. О.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів оподаткування і підприємництва Вінницького інституту конструювання одягу та підприємництва

# ІНВЕСТИЦІЇ:

## ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

**№ 16 серпень 2019 р.**

Журнал засновано у січні 2002 року.

Виходить 2 рази на місяць.

## ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

*Журнал включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з*

## ЕКОНОМІКИ

(наказ Міністерства освіти і науки України

№ 747 від 13.07.2015)

## ІНДЕКСАЦІЯ ВИДАННЯ В НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗАХ:

- Index Copernicus (IC);
- SIS;
- Google Scholar.

Свідоцтво КВ № 23727-13567ПП від 17.12.2018 року  
ISSN 2306-6814

**Передплатний індекс: 23892**

**Адреса редакції:**

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

**Поштова адреса:**

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Телефон: (044) 223-26-28, 537-14-33

Тел./факс: (044) 458-10-73

E-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

[www.investplan.com.ua](http://www.investplan.com.ua)

**Засновники:**

**Чорноморський національний університет  
імені Петра Могили,  
ТОВ "ДКС Центр"**

**Видавець:**

**ТОВ "ДКС Центр"**

Передрукування дозволяється лише за згодою редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою Чорноморського національного університету імені Петра Могили 29.08.19 р.

Підписано до друку 29.08.19 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 22,2.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2908/3.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2018

## Головний редактор:

**Клименко А. П.,**  
ректор Чорноморського національного  
університету імені Петра Могили, д.т.н.,  
професор, Заслужений діяч науки і  
техніки України, Президент Асоціації  
університетів України

## Заступники головного редактора:

**Федоренко В. Г.,**  
д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки  
України, академік УАН  
**Ємельянов В. М.,**  
д.держ.упр., професор, директор Інституту держав-  
ного управління Чорноморського національного  
університету імені Петра Могили  
**Бистряков І. К.,**  
д.е.н., професор, завідувач відділу ДУ «Інститут  
економіки природокористування та сталого роз-  
витку НАН України»

## Відповідальний секретар:

*Кучеренко Г. Б.*

## Члени редакційної колегії:

**Антонова А. В.,** д.держ.упр., професор, завідувач кафедри обліку  
і аудиту Чорноморського національного університету імені Пет-  
ра Могили  
**Антонов А. В.,** д.держ.упр., доцент кафедри соціальної роботи,  
управління і педагогіки Чорноморського національного універ-  
ситету імені Петра Могили  
**Бакуменко В. Д.,** д.держ.упр., професор, проректор з наукової  
роботи Академії муніципального управління  
**Беглиця В. П.,** д.держ.упр., доцент, проректор з наукової роботи  
Чорноморського національного університету імені Петра Могили  
**Великий Ю. В.,** д.е.н., професор Чорноморського національного  
університету імені Петра Могили  
**Горлачук В. В.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри Чорномор-  
ського національного університету імені Петра Могили  
**Дацій Н. В.,** д.держ.упр., доцент, професор кафедри Академії му-  
ніципального управління  
**Дацій О. І.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри Академії  
муніципального управління  
**Анджей Стельмах,** доктор політичних наук, професор, завідую-  
чий кафедрою політичних систем Університету імені Адама Міцке-  
вича (м.Познань, Польща)  
**Тадеуш Валлас,** доктор політичних наук, професор, декан факульт-  
ету політичних наук та журналістики Університету імені Адама  
Міцкевича (м. Познань, Польща)  
**Джерзі Бабяк,** доктор політичних наук, професор, заступник де-  
кану факультету політичних наук та журналістики Університету  
імені Адама Міцкевича (м.Познань, Польща)  
**Євтушенко О. Н.,** д.політ.н., професор, завідувач кафедри місце-  
вого самоврядування, регіонального розвитку та політичної ана-  
літики Чорноморського національного університету імені Пет-  
ра Могили  
**Івашова А. М.,** д.держ.упр., професор, завідувач кафедри Академії  
митної служби України  
**Кальниш Ю. Г.,** д.держ.упр., с.н.с., професор кафедри парламен-  
таризму та політичного менеджменту Національної академії дер-  
жавного управління при президентові України  
**Коваль Г. В.,** д.держ.упр., завідувач кафедри, професор кафедри  
соціальної роботи, управління і педагогіки Чорноморського на-  
ціонального університету імені Петра Могили  
**Кузьменко О. Б.,** д.е.н., професор, заступник декана Чорномор-  
ського національного університету імені Петра Могили  
**Курашвілі А. А.,** д.е.н., професор факультету Бізнестехно-  
логій, Грузинський технічний університет (Тбілісі, Грузія), Ака-  
демік і Віце-Президент Міжнародної Академії соціально-еко-  
номічних наук, Міжнародної Академії політичного менеджмен-  
ту, Міжнародної Академії Юридичних наук, дійсний член Нью-  
Йоркської Академії наук  
**Міщенко К. С.,** к. н. з держ. упр., доцент кафедри публічного  
управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів  
державної служби зайнятості України  
**Плеханов Д. О.,** д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри держав-  
ної служби Чорноморського національного університету імені  
Петра Могили  
**Савченко О. Ф.,** д.е.н., професор, професор кафедри Полтавсько-  
го університету економіки та торгівлі  
**Сиченко В. В.,** д.держ.упр., доцент, завідувач кафедри Дніпров-  
ського державного аграрного університету  
**Сорока С. В.,** д.держ.упр., професор кафедри місцевого самовря-  
дування, регіонального розвитку та політичної аналітики Чорно-  
морського національного університету імені Петра Могили  
**Сорока М. П.,** д.держ.упр., професор, народний депутат України  
**Стоян О. Ю.,** д.держ.упр., в.о. завідувача кафедри, доцент  
кафедри менеджменту Чорноморського національного  
університету імені Петра Могили

# ІНВЕСТИЦІЇ:

## ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

**№ 16 серпень 2019 р.**

Журнал засновано у січні 2002 року.

Виходить 2 рази на місяць.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

*Журнал включено до переліку наукових фахових  
видань України, в яких можуть публікуватися  
результати дисертаційних робіт на здобуття  
наукових ступенів доктора і кандидата наук з  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
(наказ Міністерства освіти і науки України  
№ 1528 від 29.12.2014 )*

## ІНДЕКСАЦІЯ ВИДАННЯ В НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗАХ:

- Index Copernicus (IC);
- SIS;
- Google Scholar.

Свідоцтво КВ № 23727-13567ПП від 17.12.2018 року  
ISSN 2306-6814

**Передплатний індекс: 23892**

**Адреса редакції:**

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

**Поштова адреса:**

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Телефон: (044) 223-26-28, 537-14-33

Тел./факс: (044) 458-10-73

E-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

[www.investplan.com.ua](http://www.investplan.com.ua)

**Засновники:**

**Чорноморський національний університет  
імені Петра Могили,  
ТОВ "ДКС Центр"**

**Видавець:**

**ТОВ "ДКС Центр"**

Передрукування дозволяється лише за згодою  
редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть  
автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів  
публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе  
відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою Чорноморського  
національного університету  
імені Петра Могили 29.08.19 р.

Підписано до друку 29.08.19 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 22,2.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2908/3.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2018

# ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 16 серпень 2019 р.

## У НОМЕРІ:

### Економічна наука

Кузьменко О. В., Касаєва Ю. В.

Дослідження ролі інформаційних технологій у забезпеченні інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни ..... 5

Олешко А. А., Гороховець Є. В.

Інформаційно-комунікаційні технології та людський розвиток ..... 16

Опенько І. А.

Кореляційний аналіз впливу форми власності земель лісгосподарського призначення на їх ефективне використання: європейський досвід ..... 20

Крикун Т. І.

Пріоритети формування бюджетної політики ..... 28

Швайко М. А.

Особливості податкової політики України у сучасних умовах ..... 33

Радіонов Ю. Д.

Видатки бюджету у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку країни ..... 39

Денисенко М. П., Повзун Д. І.

Теоретичні аспекти економічної безпеки підприємства в умовах невизначеності середовища ..... 47

Козяр Н. О.

Сучасний стан та перспективи використання інвестиційного потенціалу аграрного сектору України ..... 54

### Державне управління

Ситник Г. П.

Взаємозумовленість соціальних явищ, які визначають концептами "небезпека" і "безпека", та її врахування в теорії публічного управління ..... 61

Міщенко Д. А.

Розвиток інституційного механізму державної підтримки аграрного сектору України ..... 68

Биркович Т. І., Биркович В. І., Кабанець О. С.

Актуальні питання щодо запровадження електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів ..... 74

Сіцінська М. В., Ярмолинська І. В.

Проблемні питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні ..... 79

Борис О. П.

Експертний аналіз результатів соціологічного дослідження щодо оцінки стану цивільного захисту в Україні ..... 84

Усаченко О. О.

Сутність та елементна структура оборонної промисловості України ..... 88

Крилова І. І.

Лібералізація сфери послуг водопостачання та водовідведення ..... 92

Юзькова О. І.

Особливості сервісно-орієнтованого підходу у формуванні інноваційного лідерства в державному управлінні в Україні ..... 101

Черняк М. Є.

Закордонний досвід реалізації реформ у сфері модернізації системи регіонального управління ..... 107

Прав Р. Ю.

Інноваційні методи реалізації державної політики протидії зовнішнім інформаційним загрозам ..... 113

Ищенко А. М.

Особливості вимірювання стану розвитку електронного урядування для регіонів України ..... 119

Фетіщенко Є. М.

Міжнародний досвід планування видатків державного бюджету та можливості його використання в Україні ..... 125

Капелюшний С. А.

Роль державного регулювання у формуванні системи професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України: обґрунтування шляхів удосконалення ..... 132

# INVESTYTSIYI: PRAKTYKA TA DOSVID

№ 16 / 2019

## CONTENTS:

### *Economy*

Kuzmenko O., Kasaeva J.

RESEARCH INTO THE ROLE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN ENSURING THE INVESTMENT ATTRACTIVENESS AND SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY ..... 5

Oleshko A., Horokhovets Y.

INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND HUMAN DEVELOPMENT ..... 16

Openko I.

CORRELATION ANALYSIS OF THE FORMS OF LAND OWNERSHIP FORESTRY PURPOSES TO EFFECTIVE USE: EUROPEAN EXPERIENCE ..... 20

Krykun T.

PRIORITIES FOR BUDGET POLICY ..... 28

Shvayko M.

PECULIARITIES OF TAX POLICY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS ..... 33

Radionov Yu.

BUDGET EXPENDITURES FOR SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY ..... 39

Denisenko M., Polzun D.

THEORETICAL ASPECTS OF ECONOMIC SAFETY OF THE ENTERPRISE-STV IN THE CONDITIONS OF UNDERTAKING OF THE ENVIRONMENT ..... 47

Koziar N.

THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF USING THE INVESTMENT POTENTIAL OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE ..... 54

### *Public administration*

Sytnyk G.

THE INTERCONDITIONALITY OF THE SOCIAL PHENOMENA THAT DETERMINE THE CONCEPTS OF "DANGER" AND "SECURITY", AND ITS CONSIDERATION IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION ..... 61

Mishchenko D.

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF STATE SUPPORT OF THE AGRARIAN SECTOR OF UKRAINE ..... 68

Byrkovych T., Byrkovych V., Kabanets A.

CURRENT ISSUES ON THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF ECOLOGY AND NATURAL RESOURCES ..... 74

Sitsinska M., Yarmolynska I.

PROBLEMS IN THE FIELD OF INSTITUTIONAL CARE AND HEALTH OF CHILDREN IN UKRAINE ..... 79

Boris O.

EXPERT ANALYSIS OF RESULTS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH ON EVALUATION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE ..... 84

Usachenko O.

THE ESSENCE AND THE ELEMENTAL STRUCTURE OF THE DEFENSE INDUSTRY OF UKRAINE ..... 88

Krylova I.

LIBERALIZATION OF THE WATER SUPPLY AND WASTEWATER SERVICES ..... 92

Yuzkova O.

PECULIARITIES OF SERVICE-ORIENTED APPROACH OF INNOVATION LEADERSHIP IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE ..... 101

Cherniak M.

FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING REFORMS IN THE SPHERE OF REGIONAL GOVERNANCE SYSTEM MODERNIZATION ..... 107

Prav R.

INNOVATIVE METHODS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR COUNTERACTING EXTERNAL INFORMATION THREATS ..... 113

Ishchenko A.

FEATURES OF MEASURING THE STATE OF E-GOVERNMENT DEVELOPMENT FOR THE REGIONS OF UKRAINE ..... 119

Fetishchenko Ye.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PLANNING OF THE STATE BUDGET EXPENDITURES AND THE POSSIBILITIES OF ITS USE IN UKRAINE ..... 125

Kapelyushny S.

THE ROLE OF STATE REGULATION IN THE FORMATION OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE NCO OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE: JUSTIFICATION OF WAYS OF IMPROVEMENT ..... 132

О. В. Кузьменко,

д. е. н., доцент, завідувач кафедри економічної кібернетики,

Сумський державний університет

ORCID ID: 0000-0001-8575-5725

Ю. В. Касаєва,

викладач-стажист кафедри комп'ютерних наук, координатор

з міжнародної роботи факультету ЕлІТ, Сумський державний університет

ORCID ID: 0000-0001-6681-5366

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.5

# ДОСЛІДЖЕННЯ РОЛІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

O. Kuzmenko,

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department  
of Economic Cybernetics, Head of Scientific and Educational Center for Business Analytics  
Sumy State University

J. Kasaeva,

Trainee Lecturer of the Department of Computer Science, International Affairs  
Coordinator faculty of Electronics and Informational Technology, Sumy State University

## RESEARCH INTO THE ROLE OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN ENSURING THE INVESTMENT ATTRACTIVENESS AND SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

**У статті визначено роль інформаційних технологій в процесі створення сприятливого інвестиційного клімату країн світу. Доведено першочергове значення сприятливого інвестиційного клімату для соціально-економічного розвитку країн. Визначено кількісні параметри взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни. Формалізація запропонованого науково-методичного підходу до виявлення зазначених взаємозв'язків проводиться на основі структурного моделювання. Ідентифікація релевантних показників характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни проведено на основі комбінації методу найменших квадратів шляхом вирішення системи одночасних незалежних лінійних парних кам'янистого осипу, методу головних компонент пакету Statistica 10.0 та середньої арифметичної зваженої. Визначення пріоритетності показників цих трьох груп проведено шляхом обчислення значень факторних координат змінних та спостережень, власних значень та власних векторів кореляційної матриці вхідних даних, факторних навантажень та питомої ваги вкладу змінних на основі кореляції, відсотку загальної дисперсії. Узагальнюючі характеристики зазначених складових представлено як латентні (неявно задані) змінні, оцінені двокроковим методом та множинних регресійних рівнянь. З метою підтвердження гіпотези щодо спільного напрямку, але різної сили взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни практичну реалізацію розробленої методики здійснено на основі даних Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччина, Іспанії, Украї-**

ни, Великобританії, США, Чеської Республіки. Дослідження взаємозв'язків обраних для аналізу трьох напрямів у розрізі зазначених країн проведено на основі обчислених статистичних оцінок параметрів системи регресійних рівнянь. Встановлено пріоритетні напрями активізації розвитку інформаційних технологій в Україні на основі закордонного досвіду.

*The role of information technology in establishing the favorable investment climate within the countries worldwide was identified in this article. The paramount importance of the favorable investment climate for the socio-economic development was proven. The quantitative parameters of relationship between information technology, investment attractiveness and socio-economic development of the country were defined. The formalization of the suggested scientific and methodological approach to identification of the mentioned relationships is based on structural modelling. The identification of relevant indicators of information technology, investment attractiveness and socio-economic development is based on combination of the scree method, principal component analysis of the Statistica 10.0 package and the weighted arithmetic mean. The prioritization of group data results is conducted by evaluation the factor coordinates of variables and observations, the eigenvalues and the eigenvectors of the input correlation matrix, the factor loadings and the proportion of the variables contribution based on correlation as well as the percentage of total variance. The generalized characteristics of these components are presented as latent (implicitly specified) variables, estimated by a two-step least squares method by solving a system of simultaneous independent linear pair and multiple regression equations. In order to confirm the hypothesis of a common direction but different strength of the interconnection between information technologies, investment attractiveness and socio-economic development of the country, the practical implementation of the developed methodology was carried out on the basis of data for Germany, China, Estonia, France, Poland, Romania, Slovakia, Spain, Ukraine, UK, USA, Czech Republic. The study of the relationships selected for the analysis of the three directions for these countries was performed on the basis of statistical estimates of the regression equation system parameters. The prior directions to revitalize the development of information technology in Ukraine were established basing on foreign experience.*

*Ключові слова: структурне моделювання, інформаційно-комунікаційні технології, інвестиційний клімат, інвестиційна привабливість, метод головних компонент, метод кам'янистого осипу, двокроковий метод найменших квадратів.*

*Key words: structural modeling, information and communication technologies, investment climate, investment attractiveness, principal component analysis, scree plot, two-step least squares method.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

На сьогодні роль та значення інновацій як у повсякденному житті суспільства, так і в процесі соціально-економічного розвитку держави дуже важко переоцінити. Удосконалення та підвищення ефективності будь-якого виробничого чи бізнес-процесу неможливе без застосування новітніх розробок науки та техніки. Інформаційні технології є невід'ємною частиною процесу поступального розвитку суспільства, забезпечуючи активізацію електронної обробки даних, автоматизації функцій управління та прийняття раціональних рішень. Водночас проблемам кількісного оцінювання впливу інформаційних технологій на інвестиційної привабливості, а також соціально-економічного розвитку країни в сучасній науці приділено обмежену увагу. Незрозумілим залишається сила та напрям взаємозв'язку інфор-

маційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни для держав з різним рівнем розвитку. Результати дослідження у вигляді кількісного виміру ефекту від розвитку інформаційних технологій дозволяють сформувати інформаційний основу для прийняття органами державної влади обґрунтованих рішення щодо пріоритетності витрачання обмеженого обсягу бюджетних коштів на розвиток та підтримку інформаційних технологій.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

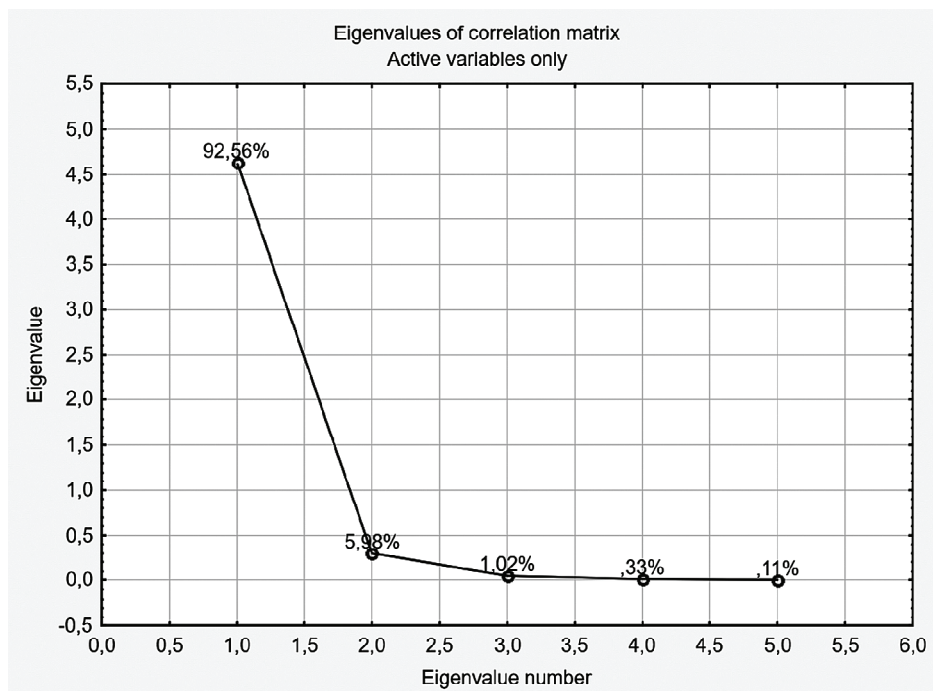
Дослідженню ролі та місця інформаційних технологій у процесі створення сприятливого інвестиційного

**Таблиця 1. Перелік показників характеристики інформаційні технології, інвестиційний потенціал та соціально-економічний розвиток країни (загальні специфічні)**

Країна/ підсистема	Інформаційні технології	Інвестиційна привабливість	Соціально-економічний розвиток
Румунія Польща Чеська Республіка Великобританія Словаччина Іспанія Німеччина Естонія США Китай Україна	1. Передплати з фіксованою широкопasmовою передачею FIX_BR_SUB 1. Частка ІКТ у ВВП. ICT_IN_GDP (для Німеччини, Естонії) 1. Імпорт товарів ІКТ (% від загального імпорту товарів) ICT_G_I (для України)	1. Прямі іноземні інвестиції, чистий приплив (баланс платежів, поточний долар США) FDI_N_I	1. ВВП на душу населення (поточний долар США) GDP_P_C
	2. Зайнятих фахівців у ІКТ сфері, всього. (ICT_EMPL) 2. Абонементи мобільного зв'язку MOB_C_SUB (для Словаччини, Іспанії, США, Китаю)	2. Прямі іноземні інвестиції, чисті відтоки (BoP, поточні долари США) FDI_N_O	2. Імпорт товарів та послуг (поточні долари США) IMP_G_S
	3. Особи, які користуються Інтернетом, % населення. IN_USERS	3. Вартість процедур започаткування бізнесу (% ВНД на душу населення) C_B_STURTUP 3. Патентні заявки, резиденти. PAT_APP (для США, Китаю)	3. Експорт товарів та послуг (поточні долари США) EXP_G_S
	4. Експорт послуг ІКТ, баланс платежів, поточний долар США. ICT_S_E	4. Час, необхідний для початку бізнесу (дні) T_R_START_B 4. Плата за використання інтелектуальної власності, платежі (BoP, поточні долари США). CH_USE_IP (для США, Китаю)	4. Безробіття, загальна (% від загальної робочої сили) (за модельованою оцінкою МОП) UNE_RATE
	5. Експорт товарів ІКТ, % від загального експорту товарів. (ICT_G_E)	5. Експорт високих технологій (поточний долар США) HIGH_TECH_E	5. Загальний державний борг, %, ВВП. GEN_GOV_DEBT 5. Загальне обслуговування боргу (% експорту товарів, послуг та первинного доходу) TOTAL_DEBT_S (для Китаю)

клімату присвячені роботи таких вчених: Бєлейченко О.Г. [9], Торкатюк В.І. [10], Полчанінова І.Л., Дмитрук І.А., Нікбін Ф. [8]. В свою чергу, питання взаємозв'язку інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку країн вивчали: Асаул А. [1], Геєць В. [2], Крайник О. [3], Крупка М. [4], Ландарь А. [5], Папп В. [6], Тарабу-

кіна О. [7]. Використання математичного інструментарію для вивчення економічних процесів розглядали: Мамонova К.М. [11], Лубенець С.В., Гришунін В.В. [12], Замула А.О. [13]. Не вирішеними нині залишаються проблеми: ідентифікації релевантних показників характеристики інформаційних технологій, інвестиційної при-

**Рис. 1. Метод кам'янистого осипу показників групи інформаційних технологій США**

Variable	Variable contributions	
	Factor 1	Factor 2
FIX_BR_SUB	0,214004	0,000144
MOB_C_SUB	0,208005	0,061826
IN_USERS	0,178969	0,546317
ICT_S_E	0,190983	0,367385
ICT_G_E	0,208040	0,024328

Value number	Eigenvalues of correlation matrix, and related statistics			
	Eigenvalue	% Total variance	Cumulative Eigenvalue	Cumulative %
1	4,627811	92,55622	4,627811	92,5562
2	0,299200	5,98401	4,927011	98,5402
3	0,051144	1,02288	4,978155	99,5631
4	0,016404	0,32808	4,994559	99,8912
5	0,005441	0,10882	5,000000	100,0000

Рис. 2. Вплив факторів та власні значення кореляційної матриці показників групи інформаційних технологій США

вабливості та соціально-економічного розвитку країни, оцінювання їх пріоритетності, дослідження взаємозв'язків зазначених трьох напрямів з урахуванням їх системності, складності ієрархічної структури взаємозв'язків між їх показниками.

## МЕТА СТАТТІ

Формулювання цілей статті (постановка завдання):

1) узагальнити існуючий досвід кількісного оцінювання взаємозв'язку та взаємного впливу інформаційних технологій, інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку країни (на прикладі Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччина, Іспанії, України, Великобританії, США, Чеської Республіки); 2) ідентифікувати релевантні складові елементи характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни; 3) провести аналіз факторних навантажень виявлених релевантних характеристик з метою подальшого їх ранжування стосовно впливу на узагальнюючі латентні змінні в розрізі кожної із трьох підсистем; 4) надати кількісну характеристику взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційного потенціалу та соціально-економічного розвитку в розрізі кожної країни окремо; 5) систематизувати та виявити спільні риси щодо розвитку зазначених складових з метою подальшої кла-

стеризації розглянутих країн та подальшого формування спільних для кожного кластеру рекомендацій.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Інформаційні технології спроможні трансформувати не тільки свідомість та спосіб життя населення, але й змінювати вектор розвитку країни. Так, активізація інформаційних технологій спричиняє значно швидший перехід країни на вищий рівень розвитку (від країни, що розвивається до розвинутої). Країна, яка розвиває інформаційні технології зобов'язана створювати відповідну інфраструктуру у вигляді пільгового оподаткування та митної політики, сприятливої законодавчої бази та захисту прав інтелектуальної власності, акумуляції на одній території наукового та виробничого потенціалу (створення технопарків). Все це призводить до припливу в країну іноземного капіталу, який шукає прибуткові проекти та сприятливі умови інвестування, тобто реформи, які органи державної влади будуть проводити з метою розвитку інформаційних технологій, автоматично спричиняють покращення інвестиційного клімату в державі. Паралельно з цим, здобутки ІТ-сфери спровокують національних суб'єктів господарювання використо-

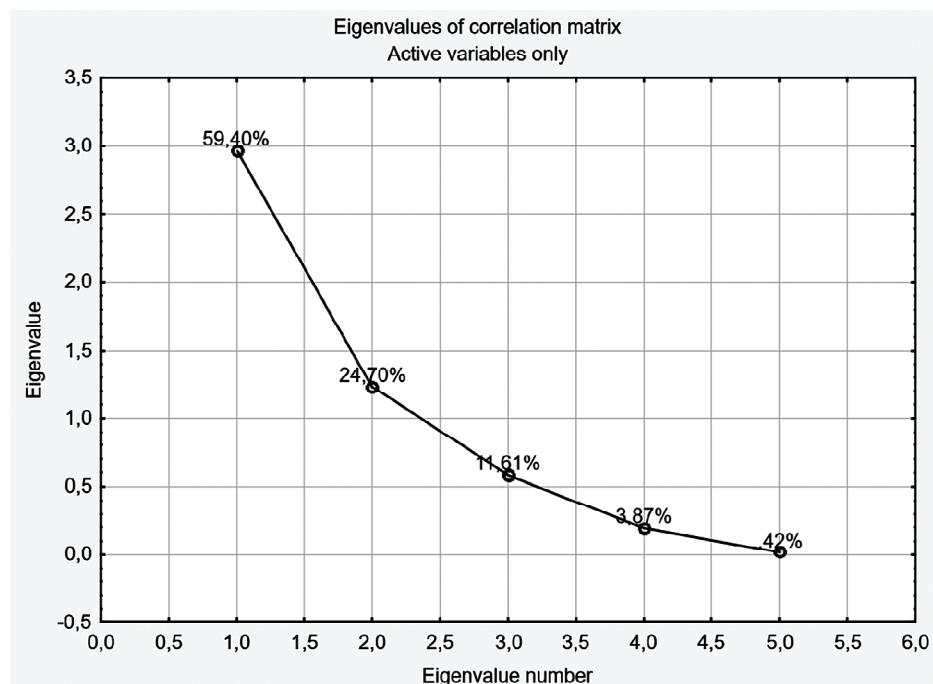


Рис. 3. Метод кам'янистого осипу показників групи інвестиційної привабливості США

Variable	Variable contributions		Value number	Eigenvalues of correlation matrix, and related statistics			
	Factor 1	Factor 2		Eigenvalue	% Total variance	Cumulative Eigenvalue	Cumulative %
FDI_N_I	0,165671	0,222218	1	2,970061	59,40123	2,970061	59,4012
FDI_N_O	0,169947	0,069474	2	1,234939	24,69876	4,205000	84,1000
PAT_APP	0,313051	0,002344	3	0,580376	11,60751	4,785376	95,7075
CH_USE_IP	0,309795	0,036764	4	0,193574	3,87148	4,978950	99,5790
HIGH TECH E	0,041537	0,669201	5	0,021050	0,42100	5,000000	100,0000

**Рис. 4. Вплив факторів та власні значення кореляційної матриці показників групи інвестиційної привабливості США**

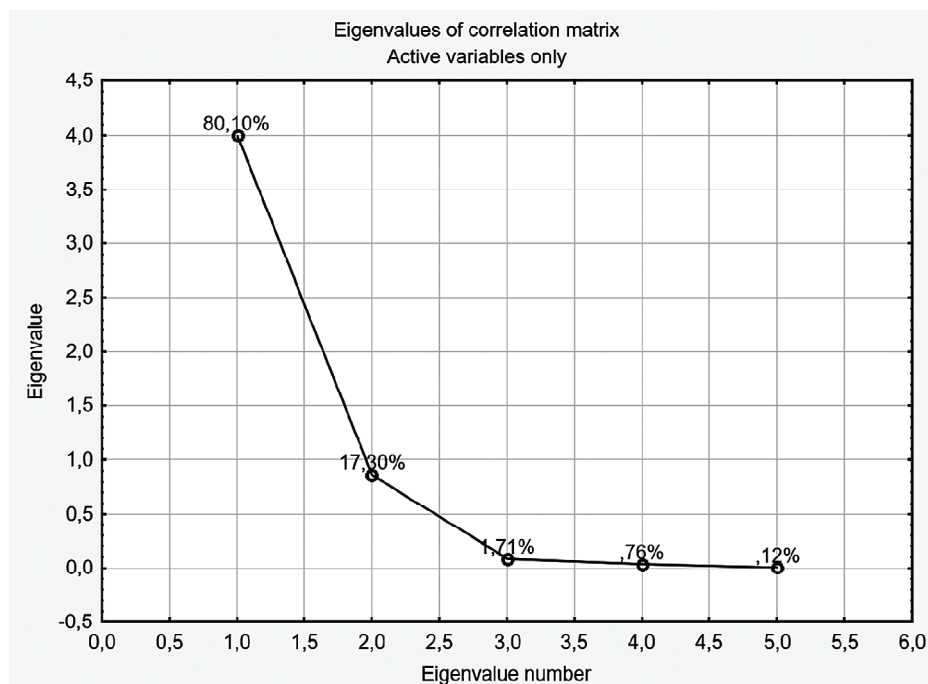
увати новітні технології в своїй діяльності тим самим інтенсифікуючи соціально-економічний розвиток країни. Таким чином, актуальності набуває розробка науково-методичного підходу до кількісного визначення параметрів взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни. Розроблена методика дозволить спростувати, або підтвердити гіпотезу щодо сили та напрямку впливу інформаційних технологій на інвестиційний клімат та соціально-економічний розвиток в різних країнах.

Отже, розглянемо послідовність етапів реалізації науково-методичного підходу до дослідження взаємозв'язків розвитку інформаційних технологій, інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку країни:

1 етап. Формування інформаційної бази дослідження. В рамках цього етапу розглянуто 5 показників у розрізі кожного з трьох напрямів (інформаційні технології, інвестиційний потенціал та соціально-економічний розвиток), які систематизовані в таблиці 1. Як часовий діапазон дослідження обрано 2000—2017 рр. З метою підтвердження гіпотези щодо спільного напрямку, але різної сили взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни просторовий аналіз цього досліджен-

ня охоплює такі країни: Німеччина, Китай, Естонія, Франція, Польща, Румунія, Словаччина, Іспанія, Україна, Великобританія, США, Чеська Республіка. Оскільки для формування інформаційної бази дослідження обрано максимально можливий перелік показників, які прямо або опосередковано описують обрану для аналізу проблематику, виникає необхідність проведення специфікації характеру релевантності цих показників, що пропонується реалізувати в рамках другого етапу запропонованого науково-методичного підходу на основі застосування математичного інструментарію аналізу головних компонент.

2 етап. Ідентифікація релевантних показників характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни на основі комбінації методу кам'янистого осипу, методу головних компонент пакету Statistica 10.0 та середньої арифметичної зваженої. Так, метод кам'янистого осипу використовується в розрізі обґрунтування доцільності врахування одного фактору чи одночасної комбінації декількох факторів векторного простору власних значень кореляційної матриці вхідних даних під час прийняття рішення щодо визначення релевантності показників характеристики кожного із трьох напрямів. Переходячи до детального аналізу результатів застосування цього методу в розрізі



**Рис. 5. Метод кам'янистого осипу показників групи соціально-економічного розвитку США**

Variable	Variable contributions		Eigenvalues of correlation matrix, and related statistics			
	Factor 1	Factor 2	Value number	Eigenvalue	% Total variance	Cumulative Eigenvalue
GDP_P_C	0,229207	0,065480	1	4,004966	80,09933	4,004966
IMP_G_S	0,229628	0,047482	2	0,865228	17,30458	4,870194
EXP_G_S	0,242216	0,016771	3	0,085728	1,71456	4,955922
UNE_RATE	0,063491	0,856223	4	0,038108	0,76218	4,994030
GEN_GOV_DEBT	0,235458	0,014044	5	0,005967	0,11934	5,000000

Рис. 6. Вплив факторів та власні значення кореляційної матриці показників групи соціально-економічного розвитку США

показників групи інформаційних технологій США (рис. 1 та 2), зазначимо доцільність врахування лише одного першого фактору, оскільки варіація досліджуваної групи показників на 92,58% пояснюється урахуванням такого фактору.

Таким чином, детальний аналіз вкладу п'яти змінних характеристики групи інформаційних технологій США (рис. 2) у розрізі першого фактору (графа Factor 1), дозволяє стверджувати, що найбільш вагомим серед розглянутої множини показників характеристики інформаційних технологій США виступає *FIX\_BR\_SUB*, тобто передплати з фіксованою широкосмуговою передачею, оскільки на їх частку припадає 21,40% загальної впливу. Незначне відхилення від найбільш релевантного показника характеристики групи інформаційних технологій США мають *MOB\_C\_SUB* (абонементи мобільного зв'язку) *ICT\_G\_E* (експорт товарів ІКТ), ступінь впливу яких знаходиться на рівні 20,80%. Водночас найменший вплив (не більше 19%) спостерігається в межах показників "особи, які користуються Інтернетом (% населення)" та "експорт послуг ІКТ, баланс платежів, поточний долар". Отже, рейтинг зазначених показників групи інформаційних технологій США, побудований на основі наведених вище висновків, представимо в таблиці 3.

Переходячи до дослідження різної важливості врахування показників групи інвестиційної привабливості США (рис. 3 і 4), зазначимо неможливість прийняття обґрунтованого рішення на основі лише одного першого фактору векторного простору власних значень кореляційної матриці вхідних даних, оскільки на його частку припадає лише 59,40% загальної дисперсії, що менше порогового рівня — 70%. Саме тому виникає необхідність застосування для ідентифікації релевантних показників характеристики інвестиційної привабливості США двох перших факторів, сумарний відсоток варіації яких становить 84,10%.

Врахування двох факторів векторного простору власних значень кореляційної матриці вхідних даних показників групи інвестиційної привабливості США ускладнює процедуру оцінювання їх релевантності. З метою вирішення цієї проблеми виникає необхідність застосування середньої арифметичної зваженої як узагальнюючого показника їх важливості та подальшого ранжування:

$$v_i = \frac{\sum_j f_j \cdot w_{ij}}{\sum_j f_j} \quad (1),$$

де  $v_i$  — кількісна оцінка вагомості впливу  $i$ -го показника групи інвестиційної привабливості;

Таблиця 2. Систематизація релевантності показників за групами характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку розглянутих країн світу, %

Країна	Інформаційно-комунікаційні технології	Інвестиційна привабливість	Соціально-економічний розвиток
Німеччина	16,61; 12,84; 20,77; 24,94; 24,81	22,21; 22,95; 11,29; 21,43; 22,10	22,15; 23,12; 22,95; 13,50; 18,26
Естонія	18,02; 14,33; 23,80; 24,96; 18,87	19,48; 22,43; 23,36; 23,54; 11,17	25,38; 25,49; 25,45; 6,46; 17,19
Польща	23,14; 15,84; 24,34; 17,52; 19,14	20,71; 20,49; 21,47; 18,78; 18,53	20,87; 21,67; 21,83; 19,24; 16,35
Чеська Республіка	26,18; 4,30; 27,18; 2,57; 17,74	18,58; 17,86; 17,52; 23,15; 22,86	24,00; 24,71; 24,68; 13,97; 12,61
Словаччина	19,88; 20,07; 20,79; 19,74; 19,50	21,10; 16,46; 23,54; 18,97; 19,91	25,54; 26,25; 26,06; 21,83; 0,30
Іспанія	21,44; 19,46; 21,15; 16,58; 21,35	18,86; 18,48; 21,41; 19,98; 21,25	20,22; 20,36; 20,55; 19,19; 19,65
Румунія	19,35; 15,55; 24,27; 24,99; 15,81	20,64; 18,77; 24,75; 18,91; 16,91	26,62; 26,52; 27,08; 11,65; 8,10
Україна	14,64; 17,06; 23,33; 23,15; 21,80	17,67; 21,94; 23,88; 23,92; 12,56	26,92; 26,67; 26,84; 19,00; 0,54
Великобританія	23,35; 15,54; 23,54; 21,94; 15,60	22,87; 19,47; 24,56; 23,91; 9,16	20,66; 27,62; 27,83; 6,45; 17,42
Китай	24,54; 24,69; 24,49; 24,22; 2,04	16,55; 18,57; 20,55; 22,52; 21,78	20,26; 20,48; 20,49; 19,34; 19,41
Франція	24,35; 16,83; 22,22; 15,27; 21,31	19,35; 20,39; 20,55; 20,44; 19,24	23,48; 27,37; 27,37; 1,88; 19,88

$f_j$  — відсоток загальної дисперсії  $j$ -го фактору векторного простору власних значень кореляційної матриці вхідних даних;

$w_{ij}$  — кількісна оцінка впливу  $j$ -го фактору векторного простору власних значень кореляційної матриці в розрізі  $i$ -го показника групи інвестиційної привабливості.

Таким чином, комбінація методу кам'янистого оципу, методу головних компонент пакету Statistica 10.0 та середньої арифметичної зваженої дозволяє визначити релевантність, а в свою чергу і рейтинг показників характеристики інвестиційної привабливості США, представлено в таблиці 3.

Визначивши релевантність показників характеристики інформаційних технологій та інвестиційної привабливості США, виникає необхідність розгляду та проведення детального аналізу пріоритетності показників групи соціально-економічного розвитку. Так, на основі рисунків 5 і 6 можна стверджувати про доцільність врахування лише одного першого фактору, оскільки варіація досліджуваної групи показників на 80,10% пояснюється урахуванням цього фактору.

Таким чином, детальний аналіз вкладу п'яти змінних характеристики групи соціально-економічного розвитку США (рис. 6) у розрізі першого фактору (графу Factor 1) дозволяє стверджувати, що найбільш вагомим серед розглянутої множини показників характеристики соціально-економічного розвитку США виступає експорт товарів та послуг ( $EXP\_G\_S$ ), оскільки на його частку припадає 24,22% загального впливу. Незначне відхилення від найбільш релевантного показника характеристики групи соціально-економічного розвитку США має загальний державний борг загальний ( $GEN\_GOV\_$

$DEBT$ ), ступінь впливу якого лежить на рівні 23,54%. Водночас найменший вплив (не більше 6%) спостерігається в межах показника — безробіття ( $UNE\_RATE$ ). Отже, рейтинг зазначених показників групи соціально-економічного розвитку США, побудований на основі наведених вище висновків, представимо в таблиці 3.

З метою підтвердження гіпотези щодо спільного напрямку, але різної сили взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни практичну реалізацію розробленої методики здійснено на основі даних Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччини, Іспанії, України, Великобританії, США, Чеської Республіки. Результати систематизації отриманих результатів представимо в таблиці 2.

Базуючись на даних таблиці 2 відносно кількісного оцінювання пріоритетності показників, сформуємо інформаційну базу проведення наступного етапу реалізації науково-методичного підходу до дослідження взаємозв'язків розвитку інформаційних технологій, інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку країни, а саме реалізації структурного моделювання.

3 етап. Структурне моделювання взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни. Для реалізації цього етапу запропоновано використати програму Statistica 10.0 (пакет Аналіз, вкладка Поглиблені методи / Моделювання структурними рівняннями).

Як вхідні дані використовується статистична інформація в розрізі показників, представлених на попередньому етапі з урахуванням їх рейтингів за 2000—2017 рр. Ці показники виступають явними змінними, які дозволяють охарактеризувати групи інформаційних техно-

**Таблиця 3. Рейтинг показників характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни**

Країна	Інформаційно-комунікаційні технології	Інвестиційна привабливість	Соціально-економічний розвиток
Німеччина	2, 5, 4, 3, 1	2, 1, 5, 4, 3	2, 3, 1, 5, 4
Естонія	4, 3, 5, 1, 2	4, 3, 2, 1, 5	2, 3, 1, 5, 4
Польща	3, 1, 5, 4, 2	3, 1, 2, 4, 5	3, 2, 1, 4, 5
Чеська Республіка	3, 1, 4, 5, 2	4, 5, 1, 2, 3	2, 3, 1, 4, 5
Словаччина	3, 2, 1, 4, 5	3, 1, 5, 4, 2	2, 3, 1, 4, 5
Іспанія	1, 5, 3, 2, 4	3, 5, 4, 1, 2	3, 2, 1, 5, 4
Румунія	1, 3, 4, 5, 2	3, 1, 4, 2, 5	3, 1, 2, 4, 5
Україна	3, 4, 5, 2, 1	4, 3, 2, 1, 5	1, 3, 2, 4, 5
Великобританія	3, 1, 4, 5, 2	3, 4, 1, 2, 5	3, 2, 1, 5, 4
США	1, 5, 2, 4, 3	4, 5, 3, 1, 2	3, 5, 2, 1, 4
Китай	2, 1, 3, 4, 5	4, 5, 3, 2, 1	3, 2, 1, 5, 4
Франція	1, 3, 5, 2, 4	3, 4, 2, 1, 5	2, 3, 1, 4, 5

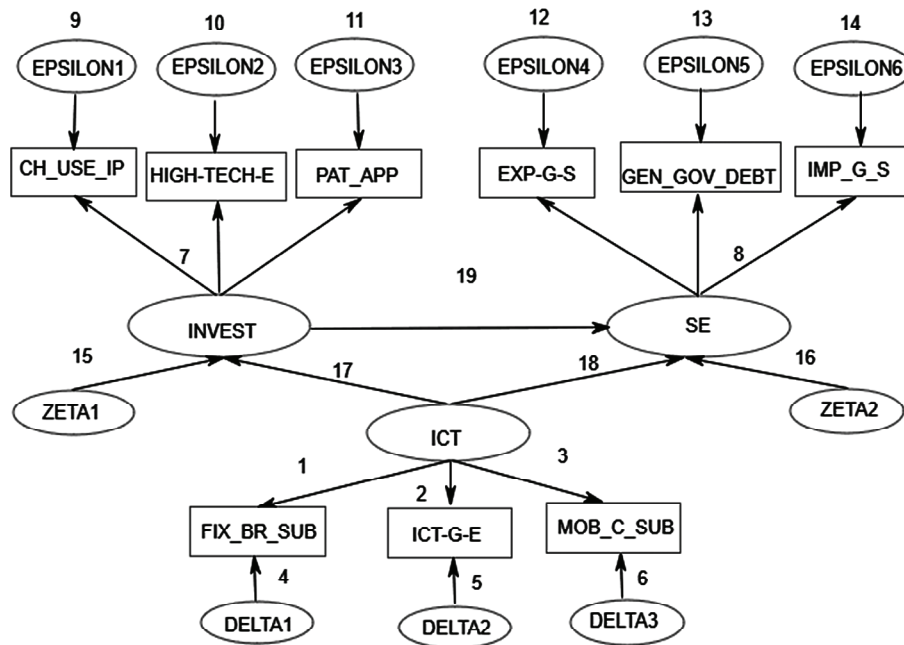


Рис. 7. Загальна модель взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку США

логій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччини, Іспанії, України, Великобританії, США, Чеської Республіки. Узагальнюючі характеристики зазначених груп показників пропонується представити як латентні (неявно задані) змінні, оцінені двокроковим методом найменших квадратів шляхом вирішення системи одночасних незалежних лінійних парних та множинних регресійних рівнянь.

Латентні змінні використовуються в моделі структурних рівнянь з урахуванням таких умовних позначень: *ICT* — латентна змінна рівень розвитку інформаційних технологій країни; *INVEST* — латентна змінна рівень розвитку інвестиційного потенціалу країни; *SE* — латентна змінна рівень соціально-економічного розвитку країни. В свою чергу, дослідження взаємозв'язків обраних для аналізу трьох напрямів у розрізі зазначених країн проведемо на основі обчислених статистичних

	Model Estimates (Spreadsheet in Workbook1 - USA)			
	Parameter Estimate	Standard Error	T Statistic	Prob. Level
(ICT)-1->[FIX_BR_S]	0,627	0,333	1,879	0,060
(ICT)-2->[ICT_G_E]	0,297	0,249	1,195	0,232
(DELTA1)->[FIX_BR_S]				
(DELTA2)->[ICT_G_E]				
(DELTA1)-3-(DELTA1)	0,504	0,371	1,359	0,174
(DELTA2)-4-(DELTA2)	0,712	0,000		
(INVEST)->[CH_USE_I]				
(INVEST)-5->[HIGH_TEC]	-67,221	23,891	-2,814	0,005
(SE)->[EXP_G_S]				
(SE)-6->[GEN_GOV_I]	-40,914	5,632	-7,264	0,000
(EPSILON1)->[CH_USE_I]				
(EPSILON2)->[HIGH_TEC]				
(EPSILON3)->[EXP_G_S]				
(EPSILON4)->[GEN_GOV_I]				
(EPSILON1)-7-(EPSILON1)	518,940	183,479	2,828	0,005
(EPSILON2)-8-(EPSILON2)	77,628	0,000		
(EPSILON3)-9-(EPSILON3)	1489224,184	526656,826	2,828	0,005
(EPSILON4)-10-(EPSILON4)	38662746,057	14185584,404	2,725	0,006
(ZETA1)->(INVEST)				
(ZETA2)->(SE)				
(ZETA1)-11-(ZETA1)	30,018	189,059	0,159	0,874
(ZETA2)-12-(ZETA2)	1,369	0,000		
(ICT)-13->(INVEST)	15,059	8,740	1,723	0,085
(ICT)-14->(SE)	21,932	386,559	0,057	0,955
(INVEST)-15->(SE)	138,087	57,335	2,408	0,016

Рис. 8. Результати статистичного аналізу взаємозалежності інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку США

оцінок параметрів системи регресійних рівнянь ( $a_{11}$ ,  $DELTA1$ ,  $a_{21}$ ,  $DELTA2$ ,  $EPSILON1$ ,  $b_{21}$ ,  $EPSILON2$ ,  $d_{11}$ ,  $EPSILON5$ ,  $d_{21}$ ,  $ZETA1$ ,  $d_{31}$ ,  $d_{32}$ ,  $ZETA2$ ):

$$\begin{aligned} FIX\_BR\_SUB &= a_{11} \cdot ICT + DELTA1 \\ ICT\_G\_E &= a_{21} \cdot ICT + DELTA2 \\ CH\_USE\_I &= INVEST + EPSILON1 \\ HIGH\_TEC &= b_{21} \cdot INVEST + EPSILON2 \\ EXP\_G\_S &= SE + EPSILON4 \\ GEN\_GOV &= d_{11} \cdot INVEST + EPSILON5 \\ INVEST &= d_{21} \cdot ICT + ZETA1 \\ SE &= d_{31} \cdot ICT + d_{32} \cdot INVEST + ZETA2 \end{aligned} \quad (2).$$

З метою візуалізації структурних взаємозв'язків інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку на прикладі США скористаємося графічними можливостями програми Statistica 10.0 і побудуємо діаграми шляхів (рис. 7).

Переходячи до практичної реалізації цього етапу науково-методичного підходу до дослідження взаємозв'язків розвитку інформаційних технологій, інвестиційного клімату та соціально-економічного розвитку на прикладі США, представимо отримані результати статистичного аналізу у вигляді рисунка 8.

На основі даних рисунка 8 запишемо систему одночасних незалежних лінійних парних та множинних регресійних рівнянь:

$$\begin{aligned} FIX\_BR\_SUB &= 0,627 \cdot ICT + 0,504 \\ ICT\_G\_E &= 0,297 \cdot ICT + 0,712 \\ CH\_USE\_I &= INVEST + 518,94 \\ HIGH\_TEC &= -67,221 \cdot INVEST + 77,628 \\ EXP\_G\_S &= SE + 1489224,184 \\ GEN\_GOV &= -40,914 \cdot INVEST + 38662745,057 \\ INVEST &= 15,059 \cdot ICT + 30,018 \\ SE &= 21,932 \cdot ICT + 138,087 \cdot INVEST + 1,369 \end{aligned} \quad (3).$$

де  $ICT$  — латентна змінна рівень розвитку інформаційних технологій країни;

$INVEST$  — латентна змінна рівень розвитку інвестиційного потенціалу країни;

$SE$  — латентна змінна рівень соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз системи (3) дозволяє зробити висновок про наявність такої взаємозалежності між латентними змінними: наявність прямого додатного впливу варіації рівня розвитку інформаційних технологій на рівень розвитку інвестиційного потенціалу США, про що свідчить статистична оцінка параметру біля змінної  $ICT$  у розмірі 15,059. Водночас зростання як рівень розвитку інформаційних технологій, так і рівень розвитку інвестиційного потенціалу США на 100% супроводжується збільшенням рівня соціально-економічного розвитку даної країни на 21,93% та 138,09% відповідно. Тобто, інвестиційний потенціал значно більше активізує соціально-економічний розвиток, проте сам неможливий без розвитку інформаційних технологій.

Переходячи до детального аналізу залежності латентних змінних від явних, спостерігається: прямо пропорційна залежність впливу кількості підписок з фіксованим широкосмуговим доступом до інтернету ( $FIX\_BR\_SUB$ ) на рівень розвитку інформаційних технологій, а саме: при зростанні  $ICT$  на 1% ( $FIX\_BR\_SUB$ ) зростає на 0,627 підписок. Аналогічний напрям впливу спостерігається у розрізі експорту товарів ІКТ, що включає в себе комп'ютери та периферійне обладнання, комунікаційне обладнання, електронне обладнання для споживачів та інше ( $ICT\_G\_E$ ), але в розмірі 0,297% від загального експорту товарів.

Переходячи до дослідження впливу показників характеристики інвестиційного потенціалу на латентну змінну  $INVEST$ , зазначимо, що лише між  $CH\_USE\_I$  (платою за використання інтелектуальної власності) та неявною змінною спостерігається додатний зв'язок на рівні 1, що є припущенням структурного моделювання. Аналогічна ситуація спостерігається між явною змінною  $EXP\_G\_S$  (Експорт товарів та послуг) та латентною  $SE$  (рівень соціально-економічного розвитку країни). Водночас між явною змінною  $HIGH\_TECH\_E$  (Експорт високих технологій) та неявною змінною рівня розвитку інвестиційного потенціалу країни спостерігається обернений зв'язок на рівні 67,22 дол. США. Зазначена тенденція спостерігається також у розрізі залежності  $GEN\_GOV\_DEBT$  (Загальний державний борг) від латентної змінної  $INVEST$  на рівні -40,91 дол. США.

**Таблиця 4. Систематизація кількісних взаємозв'язків між латентними змінними характеристики груп інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку**

Країна	(ICT)->(INVEST)	(ICT)->(SE)	(INVEST)->(SE)
Китай	32,145*	149,890**	727,374**
Чеська Республіка	9,709*	0,038**	0,256*
Естонія	0,545**	0,500**	0,476**
Франція	0,508**	0,779**	0,498**
Польща	94,95**	11,43**	-0,118**
Румунія	-15,649*	-11,234**	91,583**
Словаччина	1,996**	0,268**	0,409*
Іспанія	0,441**	0,299**	0,012**
Україна	0,536**	0,023**	0,922*
Великобританія	7,396*	189,837*	-130,473**
Німеччина	0,499**	0,499**	0,500**
США	15,059**	21,932**	138,087*

Примітка: \* — статистична значущість з імовірністю 0,95; \*\* — статистична значущість з імовірністю 0, 90.

Останнім, але не менш важливим аспектом аналізу результатів структурного моделювання виступає взаємозалежність між латентними змінними (*ICT* — латентна змінна рівень розвитку інформаційних технологій країни; *INVEST* — латентна змінна рівень розвитку інвестиційного потенціалу країни; *SE* — латентна змінна рівень соціально-економічного розвитку країни) без врахування явних змінних. Так, для США між всіма трьома неявними змінними спостерігається прямий зв'язок, тобто зростання *ICT* на 100% супроводжується збільшенням рівня розвитку *INVEST* на 15,06%. Наслідком збільшення *ICT* на 100% *SE* зростає відповідно на 21,93%. Між латентними змінними *INVEST* та *SE* спостерігається також прямий зв'язок на рівні 138,08%.

Адекватність та статистичну значущість отриманих результатів доведено на основі таких критеріїв: індексів нецентральної (Шварца, Акайка, Стінгера Лінда), значення функції незгоди, графіка нормальності закону розподілу залишків моделі, критерію Стюдента. Провівши аналогічні наведеним вище розрахункам на прикладі США в розрізі інших країн світу, зокрема Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччини, Іспанії, України, Великобританії, Чеської Республіки, представимо отримані результати в табличному вигляді (табл. 4).

На основі даних таблиці 4, справедливо зауважити, що для різних країн не зважаючи на рівень їх розвитку взаємозв'язок між змінними характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку є диференційованим як за силою впливу показників один на інший, так і за напрямом. Тобто ключовим є не рівень розвитку країни, а національні особливості кожної держави. Так, серед усіх досліджуваних країн, для Китаю прослідковується найбільший позитивний вплив у межах кожної із пари взаємозв'язків (інформаційних технологій на рівень розвитку інвестиційного потенціалу країни, інформаційних технологій на рівень соціально-економічного розвитку країни, рівень розвитку інвестиційного потенціалу країни на рівень соціально-економічного розвитку країни). Це цілком обгрунтовано, оскільки за досліджуваний період саме внутрішній розвиток Китаю виступає тригером розвитку світової економіки. Безумовно, як вже відзначалось, сильний позитивний взаємозв'язок між досліджуваними параметрами прослідковується і в межах США, як однієї з найбільш технологічних та інвестиційно привабливих економік Світу. Крім того, необхідно зупинитись на результатах дослідження для Великобританії, Польщі та Румунії. Так, негативний вплив інвестиційного потенціалу на соціально-економічний розвиток даної країни можна пояснити її виходом із ЄС та втратою значної кількості центральних офісів міжнародних компаній, які базувались у Великобританії. Це, безумовно, негативно вплинуло на інвестиційний клімат та, відповідно, на рівень соціально-економічного розвитку країни. Проте інформаційні технології в цій країні зберігають значний вплив на рівень соціально-економічного розвитку. Щодо Польщі, то

зазначимо, що для цієї країни також характерний значний позитивний вплив інформаційних технологій на інвестиційний потенціал та ще більший на соціально-економічний розвиток. У межах взаємозв'язку інвестиційного потенціалу та рівня соціально-економічного розвитку прослідковується зворотній негативний вплив. Це можливо пояснити частково низьким рівнем ймовірності статистичної значимості тематичного дослідження, а частково сформованим інвестиційним кліматом в даній країні та відсутністю в останні роки (після стрімкого розвитку в 2001—2007 рр.) активних заходів, щодо розвитку інвестиційного потенціалу. Досліджуючи результати Румунії, зауважимо, що це єдина країна, для якої інформаційні технології продемонстрували негативний вплив на інвестиційну привабливість та соціально-економічний розвиток. Це свідчить про найнижчий рівень розвитку інновацій в цій країні серед аналізованих та неефективне їх впровадження в виробничі та суспільні процеси.

Для всіх інших країн (Німеччина, Франція, Естонія, Іспанія, Чеська Республіка, Словаччина, Україна), зв'язок між інформаційними технологіями, інвестиційною привабливістю та соціально-економічним розвитком є позитивним, проте незначний за силою. В свою чергу, зауважимо, що для Німеччини, Франції, Іспанії, Чеської Республіки та Естонії це свідчить про достатньо високу технологічність їх економік зі сформованим інвестиційним кліматом, а для активізації соціально-економічного розвитку потрібні революційні трансформації в цих напрямках. Паралельно з цим, для Словаччини та України досліджуваний взаємозв'язок є слабким у результаті недостатнього рівня розвитку інформаційних технологій та інвестиційного потенціалу.

Таким чином, на основі результатів проведеного дослідження (високого рівня впливу інформаційних технологій через підвищення інвестиційної привабливості країни на рівень соціально-економічного розвитку), актуальності набуває встановлені пріоритетні напрямки активізації розвитку інформаційних технологій в Україні. Отже, узагальнюючи закордонний досвід найбільш актуальними, враховуючи сучасний етап розвитку України, є такі дії органів державної влади:

- зміна системи оподаткування ІТ-сфери в напрямі встановлення пільгових режимів, диференційованих ставок в залежності від виду ІТ-бізнесу та інше;
- зменшення митних тарифів на комплектуючі для ІТ-обладнання;
- прийняття на загальнодержавному рівні програми розвитку ІТ-сектору ("українська силіконова долина") та створення державного фонду фінансування стартапів;
- узгодження існуючих правових норм регулювання ІТ-сфери та розробка нового законодавства з приводу захисту прав власності інтелектуальних розробок;
- боротьба з міграцією ІТ-спеціалістів за рахунок створення державно-приватних фондів їх підтримки;
- трансформації системи підготовки випускників як вищих навчальних закладів, так і професійно-технічних навчальних закладів.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Проводячи узагальнення вищепроведеному дослідженню, справедливо зауважити, що запропонована методика дозволяє здійснити кількісну оцінку параметрів взаємозв'язку інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку Німеччини, Китаю, Естонії, Франції, Польщі, Румунії, Словаччини, Іспанії, України, Великобританії, США, Чеської Республіки. Наведений науково-методичний підхід дає можливість ідентифікувати релевантні показники характеристики інформаційних технологій, інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку країни, проведених на основі застосування потужного математичного інструментарію економетричного аналізу, а також визначити ступінь їх впливу на формування сприятливого інвестиційного клімату країн світу. Крім того, розроблений підхід може виступати підґрунтям встановлення пріоритетних напрямів активізації розвитку інформаційних технологій в Україні на основі закордонного досвіду.

### Література:

- Асаул А. Систематизація факторів, що характеризують інвестиційну привабливість регіонів. Регіональна політика. 2008. №2. С. 53—62.
- Геєць В.М. Інноваційні перспективи України / В.М. Геєць, В.П. Семіноженко. Харків: Константа, 2006. 272 с.
- Крайник О. Економічний розвиток регіону: монографія Львів: Ліга-Прес, 2002. 294 с.
- Крупка М.І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України. Львів: Вид. центр Львівського НУ ім. Івана Франка, 2001. 608 с.
- Ландарь А. Особливості залучення іноземних інвестицій в Україну. Економіка України. 1998. № 12.
- Папп В. Пріоритетні напрями формування регіональної інноваційно інвестиційної політики. Економіст. 2007. № 9. С. 40—42.
- Тарабукіна О.М. Інвестиційна привабливість території як мотивуючий фактор інвестиційної діяльності. Інвестиції: практика та досвід. № 12. 2010. С. 8—11.
- Торкатюк В.І., Полчанінова І.Л., Дмитрук І.А., Нікбін Ф. Роль інформаційних технологій у соціально-економічному розвитку країн. URL: <http://eprints.kname.edu.ua/37947/1/45-46.pdf>
- Бєлейченко О.Г. Напрями вдосконалення інвестиційної політики в Україні. Університетські наукові записки. 2008. № 4. С. 404—409.
- Торкатюк В.І. Підсумки та нові тенденції трансформаційних процесів в Україні на сучасному етапі її розвитку. Університетські наукові записки. 2007. № 3. С. 128—133.
- Мамонова К.М. Моделювання інвестиційної привабливості підприємств: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.11 / К.М. Мамонова; ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана". — К., 2010.
- Лубенець С.В. Моделювання інтегрально-рейтингової оцінки інвестиційної привабливості банків / С.В. Лубенець, В.В. Гришунін. // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія "Економічна". — 2016. — № 90. — С. 97—107.
- Замула А.О. Економіко-математичне моделювання інноваційної діяльності комерційних банків / А.О. Замула // Вісник Запорізького національного університету. — 2011. — № 3. — С. 82—89.

### References:

- Asaul, A. (2008), "Systematization of the factors that characterize the investment attractiveness of the regions", *Rehional'na polityka*, vol. 2. pp. 53—62.
- Heyets', V. M. (2006), *Innovatsiyni perspektyvy Ukrainy [Innovative Perspectives of Ukraine]*, Konstanta, Kharkiv, Ukraine.
- Kraynyk, O. (2002), *Ekonomichnyy rozvytok rehionu [Economic development of the region]*, Liha-Pres, L'viv, Ukraine.
- Krupka, M. I. (2001), *Finansovo-kredytnyy mekhanizm innovatsiynoho rozvytku ekonomiky Ukrainy [Financial and credit mechanism of innovative development of Ukrainian economy]*, Tsentrl'viv's'koho NU im. Ivana Franka, L'viv, Ukraine.
- Landar', A. (1998), "Features of attraction of foreign investments in Ukraine", *Ekonomika Ukrainy*, vol. 12.
- Papp, V. (2007), "Priority directions of formation of regional innovation investment policy", *Ekonomist*, vol. 9, pp. 40—42.
- Tarabukina, O. M. (2010), "Investment attractiveness of the territory as a motivating factor of investment activity", *Investment: practice and experience*, vol. 12, pp. 8—11.
- Torkatyuk, V. I. Polchaninova, I. L. Dmytruk, I. A. and Nikbin, F. (2013), "The role of information technology in the socio-economic development of countries" available at: <http://eprints.kname.edu.ua/37947/1/45-46.pdf> (Accessed 4 August 2019).
- Byelyeychenko, O. H. (2008), "Areas of improvement of investment policy in Ukraine", *Universytet-s'ki naukovy zapysky*, vol. 4, pp. 404—409.
- Torkatyuk, V. I. (2007), "Summary and new tendencies of transformation processes in Ukraine at the present stage of its development", *Universytet-s'ki naukovy zapysky*, vol. 3, pp. 128—133.
- Mamonova, K. M. (2010), "Modeling the investment attractiveness of enterprises", *Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, DVNZ "Kyivskyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni Vadyma Hetmana"*, Kyiv, Ukraine.
- Lubenets, S. V. and Hryshunin, V.V. (2016), "Modeling of integral-rating estimation of investment attractiveness of banks", *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu imeni V. N. Karazina, Seriya "Ekonomichna"*, 90, pp. 97—107.
- Zamula, A. O. (2011), "Economic and mathematical modeling of innovative activity of commercial banks", *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, vol. 3, pp. 82—89.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2019 р.

УДК 330.356

А. А. Олешко,

д. е. н., професор, професор кафедри менеджменту,

Університет державної фіскальної служби України

ORCID ID: 0000-0001-9328-7730

Є. В. Гороховець,

аспірант, Університет державної фіскальної служби України

ORCID ID: 0000-0001-7384-1909

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.16

# ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ТА ЛЮДСЬКИЙ РОЗВИТОК

A. Oleshko,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department  
of Management, University of State Fiscal Service of Ukraine

Y. Horokhovets,

postgraduate student, University of State Fiscal Service of Ukraine

## INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES AND HUMAN DEVELOPMENT

**Метою статті є дослідження впливу інформаційно-комунікаційних технологій на людський розвиток. Проаналізовано процеси поширення інформаційно-комунікаційних технологій в соціально-економічному середовищі. Визначено напрями активізації позитивного впливу процесів цифровізації на розвиток людського капіталу. Результати дослідження полягають в узагальненні основних тенденцій розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та визначенні ключових напрямів можливих сфер зайнятості населення під впливом структурних змін, спричинених цифровою революцією, забезпечення цифрової освіти населення. З'ясовано, що в Україні є необхідним коригування державної політики у галузі освіти та підготовки професійних кадрів для цифрового суспільства. Це передбачає впровадження сучасних форм підготовки професіоналів нового покоління, формування та поширення цифрової грамотності серед населення, запровадження дієвих систем підвищення кваліфікації та перекваліфікації персоналу, підготовки викладачів та формування цифрових навичок.**

**The purpose of the article is to study the impact of information and communication technologies on human development. The processes of dissemination of information and communication technologies in the socio-economic environment are analyzed. Key areas for the development of information and communication technologies (ICT) are such as advanced robotics, artificial intelligence, the Internet of Things, cloud computing, big data analytics, three-dimensional (3D) printing and electronic payments, interoperable technology systems and platforms.**

**The directions of activation of the positive influence of digitization processes on the development of human capital are identified. Accelerating the diffusion of ICT is based on the levers of macroeconomic policy, the main directions of which are: creation and improvement of the regulatory framework, implementation in the national target programs of a complex of measures for the development of ICT; development of information infrastructure in order to increase access to and reduce the cost of Internet services; ensuring information security; support for research and development; stimulating investment activities in the production and dissemination of ICTs in the public and private sectors; training highly qualified ICT professionals.**

**Results of the survey showed the main trends in the development of information and communication technologies. The key directions of possible spheres of employment of the population under the influence of digital changes, providing digital education of the population are identified. It has been found out that in Ukraine it is necessary to adjust the state policy in the field of education and training of professional for the digital society. This implies the introduction of modern forms of training for**

***the next generation of professionals, the formation and dissemination of digital literacy among the population, the introduction of effective systems of training and retraining of staff, training of teachers and the formation of digital skills.***

*Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, інформаційне суспільство, людський розвиток, людський капітал, цифрова економіка, цифрове суспільство, цифрові навички.*

*Key words: information and communication technologies, information society, human development, human capital, digital economy, digital society, digital skills.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах формування інформаційної економіки основним чинником впливу на людський розвиток є інформаційно-комунікаційні технології. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) забезпечує їх проникнення в усі сфери суспільно-економічного життя, дозволяє значно прискорити трансграничне розповсюдження знань, сприяє інформаційній інтеграції, підвищенню продуктивності праці, розвитку людського капіталу.

Дифузія ІКТ, що характеризується, процесами конвергенції, поширенням новітніх технологій і зростанням можливостей доступу до них, породжує позитивні та негативні екстерналії. Позитивний ефект є значно вищим, ніж негативний, і виявляється у підвищенні рівня розвитку людського капіталу, продуктивності факторів виробництва економіки в цілому.

Негативні екстерналії виникають через збільшення нерівності як у глобальному вимірі (між розвинутими країнами та країнами, що розвиваються), так і в рамках національної економіки (у регіональному розрізі або щодо доступу до ІКТ у сільській та міській місцевості), а також у поляризації робочої сили. Існує значний розрив величини коефіцієнта кореляції між ІКТ та людським розвитком розвинених країн і країн, що розвиваються. Внесок ІКТ в економічне зростання розвинених країн значно вищий, ніж в інших країнах світу.

У цьому контексті превентивне виявлення негативних впливів ІКТ на людський розвиток та формування освіченого населення й висококваліфікованого персоналу з когнітивними, соціальними, економічними та технічними цифровими навичками є одним з першочергових завдань на шляху до сучасного інформаційного суспільства.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження впливу ІКТ на людський розвиток представлені основними напрямками, що характеризуються, переважно, основними індикаторами рівня доходів населення, здоров'я та освіти.

Проблемам розвитку інформаційних технологій та їх впливу на людський розвиток присвячені наукові праці таких вчених: D. Acemoglu, D. Bell, M. Castell, C. Degryse, F. Fukuyama, D. Harvey, M. Kaku, L. Karvalics, F. Machlup, M. Porat, A. Toffler, F. Webster.

Цифрові технології підвищують продуктивність праці та рівень добробуту населення, однак посилюють процеси нерівності на ринку праці в міжкрайновому порівнянні та призводять до міграції робочої сили. Принагідно, що протягом останнього десятиліття частка праці в національному доході у країнах, що розвивають-

ся, суттєво знизилась, що пов'язано зі зростанням витрат на капітал та вивільненням робочої сили. Degryse (2016) вважає, що найближчими роками на ринку праці очікуються різнонаправлені тенденції, які впливатимуть на людський розвиток загалом, — це створення нових робочих місць, ліквідація застарілих професій та заміна традиційних робочих місць автоматизованими [1]. Крім того, за результатами досліджень, представленими в доповіді Всесвітнього банку, у 2019 році прогнозується зростання глобального Інтернет-трафіку в 66 разів відносно рівня 2005 року, що неминуче призведе до змін у життєустрої національних держав, бізнесу та населення [2].

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження впливу інформаційно-комунікаційних технологій на людський розвиток та розробка напрямів формування соціально й економічно адаптованих людських ресурсів до трансформаційних змін, спричинених процесами цифровізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Беззаперечним драйвером змін у соціально-економічному житті протягом останніх десятиліть став всеосяжний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій. Технології проникають у наше життя, змінюючи при цьому не лише можливість виконання робочих завдань, а й переформовуючи порядок повсякденного життя. Загалом зростання інвестицій в ІКТ на 10 % підвищує позитивний екстернальний ефект від їх використання в усіх секторах економіки на 3,03 відсотка [3, с. 172].

Сьогодні глобальне виробництво товарів і послуг ІКТ складає близько 6,5% світового валового внутрішнього продукту, близько 100 млн осіб зайняті в секторі послуг ІКТ. У 2010—2015 роках експорт послуг ІКТ зріс на 40%, оборот електронної торгівлі сягнув 25,3 трлн дол. США, 90% з яких припадали на електронну торгівлю між підприємствами, а 10% — на роздрібну електронну торгівлю.

Ключові технології, що впливатимуть на людський розвиток, такі [4]:

1. Робототехніка — найближчим часом роботи замінять окремі види діяльності або працюватимуть у партнерстві з людиною.

2. Штучний інтелект — передбачає здатність машин наслідувати розумну поведінку людини і включає виконання різних пізнавальних завдань, як-от зондування, обробка усної мови, міркування, навчання, прийняття рішень тощо. За допомогою сучасного програмного забезпечення роботи можуть забезпечувати все більше процесів незалежно від рішень людських творців і операторів.

3. Інтернет речей — стосується розширення зв'язків між людьми (організаціями) та пристроями. Сьогодні різноманітні пристрої вбудовуються не лише в роботи та виробниче обладнання, а й у промислові, транспортні засоби, будівлі, трубопроводи та побутову техніку, а бездротова передача дозволяє віддаленим пристроям комунікувати з більшими системами.

4. Хмарні обчислення — перехід до хмарних обчислень може розглядатись як ступінчаста зміна відносин між телекомунікаціями, бізнесом та суспільством внаслідок масового підвищення потужності обробки, зберігання даних та більшої швидкості їх передачі, що супроводжується різким зниженням цін. Хмарні обчислення також включають передачу даних та обчислення на сервері, керованому третьою стороною.

5. Big data (аналітика великих даних) — новим аспектом цифрової економіки є агрегація великого обсягу даних у хмарі. Доступ до даних та їх аналіз набувають вирішального значення для конкурентоспроможності та розширення компаній у різних секторах, використання служб підтримки у таких сферах, як доставка та логістика, роздрібний продаж та фінансування, прийняття рішень тощо.

6. Тривимірний друк — суттєво змінить структури виробництва та торгівлі, забезпечить зменшення витрат матеріалів, скорочення ланцюгів поставок, часу і витрат на транспортування, розподіл та управління запасами. За оцінками експертів 3D-друк до 2025 року принесе близько 550 млрд дол. США економічного прибутку щорічно.

7. Цифрові платіжні системи — стосуються використання дебетових та кредитних карток, онлайн та мобільних платежів і систем, заснованих на таких технологіях як блокчейн. Цифрові платежі роблять транзакції швидшими та знижують транзакційні витрати, забезпечують підвищення продуктивності, звільняючи банки та бізнес від фінансових та нефінансових витрат ручного прийняття платежів, ведення обліку, підрахунку, зберігання, безпеки, затримок, відстеження платежів, ризику несплати у разі доставки готівкою, забезпечення одержувача та конвертації валюти. В перспективі впровадження кредитних карток, Інтернет-банкінгу, мобільного банкінгу, мобільних додатків та інших новацій суттєво модифікуватиме господарський механізм, засадничі положення грошово-кредитної політики національних держав та життя пересічних громадян [5, с. 25].

8. Функціонально-сумісні технологічні системи та платформи — ІКТ, включаючи електронне управління механічними системами, розвиваються як набір вкладених модулів і платформ, починаючи від дискретних функціональних елементів (модулів) до інструментів високого рівня, апаратних систем та програмних середовищ (технологічних систем), на яких розробники створюють різноманітні товари та послуги вищого рівня для кінцевих споживачів.

В Україні розвиток ІКТ має стійку тенденцію до зростання. Частка ІКТ у загальному обсязі експорту та імпорту (без урахування АР Крим та ООС) у 2017 році зросла і становила 0,93 % та 5,13 % відповідно (табл. 1).

За даними Держстату України в Україні зареєстровано понад 13 тис. ІТ-компаній, ємність ринку зростає

**Таблиця 1. Динаміка розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні**

	2005	2010	2015	2017
Частка ІКТ в загальному обсязі експорту товарів і послуг, % (за даними UNCTAD)	0,51	1,07	0,82	0,93
Частка ІКТ в загальному обсязі імпорту товарів і послуг, % (за даними UNCTAD)	4,01	3,19	4,01	5,13
Індекс розвитку ІКТ (за даними International Telecommunication Union)	...	4,20 (65 місце)	5,23 (79 місце)	5,62 (79 місце)

протягом останніх трьох років в середньому на 20 %. І хоча українські ІТ-фахівці є затребуваними на зовнішньому ринку, внесок їх інтелектуальної праці в національну економіку залишається низьким порівняно з країнами ЄС та високорозвиненими країнами. Це може пояснюватись тим, що висококваліфіковані українські ІТ-фахівці емігрують на умовах трудового контракту (або нелегально), а також здебільшого працюють на умовах аутсорсингу, за якого понад 30% фізичних осіб-підприємців укладають договори про надання послуг з іноземними компаніями.

За підсумками 2018 року, опублікованими Держстатом України, динаміка поширення ІКТ на підприємствах України є позитивною, зокрема щодо розширення використання Інтернету, придбання сучасної комп'ютерної техніки, використання 3-D принтерів, Big data, хмарних обчислень, залучення фахівців ІКТ та їх навчання й перенавчання.

Загалом основними цілями цифрового розвитку України є: прискорення економічного зростання та залучення інвестицій; трансформація секторів економіки в конкурентоспроможні та ефективні; технологічна та цифрова модернізація промисловості та створення високотехнологічних виробництв; доступність для громадян переваг та можливостей цифрового світу; реалізація людського ресурсу, розвиток цифрових індустрій та цифрового підприємництва [6].

Позитивний розвиток ІКТ можливий лише за умови ефективної регуляторної політики. Прискорення дифузії ІКТ ґрунтується на підйомах макроекономічної політики, основними напрямками якої є: створення та удосконалення нормативно-правової бази, імплементація в національні цільові програми комплексу заходів щодо розвитку ІКТ; розвиток інформаційної інфраструктури з метою розширення можливостей доступу та здешевлення послуг користування Інтернет; забезпечення інформаційної безпеки; підтримка НДДКР; стимулювання інвестиційної діяльності в галузі виробництва і поширення ІКТ у державному, приватному секторі та серед населення; підготовка висококваліфікованих фахівців у галузі ІКТ.

Переформатування, спричинені розвитком технологій сприятимуть виникненню нових спеціальностей в інтелектуальній сфері. На думку Мічіо Каку, найбільш стрімко розвиватимуться біотехнології, нанотехнології та штучний інтелект. Проте, незважаючи на розширення автоматизації, розвиток робототехніки та досягнення в сфері штучного інтелекту, перевагою людини над технологіями є наявність образного мислення, свідомості, інтуїції, що недоступно, принаймні зараз, для

високорозвиненого сучасного комп'ютеру [7, с. 5]. З розвитком технологій відбувається розмиття рамок звичного характеру роботи. Робота починає втручатися в час зазвичай відведений для особистого життя, водночас зміщуючи оплачувану роботу за межі традиційних офісних приміщень. Такі тенденції маючи позитивні ефекти у вигляді скорочення часу поїздок на роботу, збільшення часу робочої автономії, забезпечення вищої продуктивності, у той же час призводять до негативних явищ, серед яких збільшення робочого часу, створення перешкод між роботою та особистим життям, інтенсифікація праці, що в свою чергу призводять до високого рівня стресу з негативними наслідками для здоров'я і благополуччя працівників.

Необхідним є коригування державної політики у галузі освіти та підготовки професійних кадрів для цифрового суспільства. Це передбачає впровадження сучасних форм підготовки професіоналів нового покоління, формування та поширення цифрової грамотності серед населення, запровадження дієвих систем підвищення кваліфікації та перекваліфікації персоналу, підготовки викладачів та формування цифрових навичок.

Цифрові навички людського капіталу мають бути сформовані на трьох рівнях:

1) вищий рівень — навички управління цифровою економікою та цифрового підприємництва: вміння визначати нові можливості для бізнесу, нові бізнес-моделі, нові способи ведення бізнесу, вміння впроваджувати інновації та управляти змінами;

2) середній рівень — цифрові спеціалізовані навички: навички, необхідні для дослідження, розробки, проектування, стратегічного планування, управління, виробництва, консалтингу, маркетингу, продажу, інтеграції, встановлення, адміністрування, підтримки та обслуговування програмного забезпечення та систем ІКТ;

3) нижчий рівень — навички цифрових користувачів: цифрова грамотність, навички, необхідні для ефективного використання засобів, систем та пристроїв ІКТ, що охоплюють використання Інтернету, додатків, основного та вдосконаленого програмного забезпечення та спеціалізованих інструментів, що підтримують конкретні бізнес-функції.

Виклики інформатизації та цифровізації вимагають формування людського капіталу з відповідними навичками, зокрема, когнітивними (логічне і креативне мислення, вербальна грамотність, вміння вирішувати проблеми), соціальними (особистісні якості, готовність отримувати новий досвід, сумлінність, емоційна стабільність, саморегулювання, неконфліктність, прийняття рішень, навички міжособистісного спілкування) та технічними (навички, необхідні для роботи за конкретною професією).

## ВИСНОВКИ

Технологічні винаходи майбутнього у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій, альтернативних видів енергії, біотехнологій, автоматизованого виробництва, збільшення, урізноманітнення й удосконалення робіт мають здешевити продукування суспільно необхідних благ, що в свою чергу може зменшити соціальну нерівність у суспільстві. Основною умовою до досягнення цієї мети є впровадження виваженої антропоцентричної державної політики, спрямо-

ваної на забезпечення добробуту населення та людського розвитку в усіх регіонах світу.

З метою формування належної стратегії розбудови нового цифрового суспільства та сталого соціально-економічного зростання ми повинні орієнтуватися на перспективні, довготривалі тенденції розвитку цивілізації, особливу увагу приділяючи гідному місцю людини в цьому процесі.

## Література:

1. Degryse C. (2016). Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, European Trade Union Institute, Brussels.
2. World Development Report 2016: Digital Dividends. Washington, DC: World Bank. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347>
3. Hwan-Joo Seo, Young Soo Lee (2006). "Contribution of information and communication technology to total factor productivity and externalities effects", Information Technology for Development, vol. 12, pp. 159—173.
4. Information economy report 2017. Digitalization, trade and development. United Nations Conference on Trade and Development. URL: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf)
5. Олешко А. А. Інноваційні тенденції розвитку безготівкової економіки. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10 (травень). С. 22—25.
6. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки: розпорядження Кабінету міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80>
7. Michio Kaku (2008). Physics of the Impossible, Doubleday, New York.

## References:

1. Degryse, C. (2016), Digitalisation of the economy and its impact on labour markets, European Trade Union Institute, Brussels, Belgium.
2. World Bank (2016), "World Development Report 2016: Digital Dividends", available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23347> (Accessed 7 August 2019).
3. Seo, H.-J. and Lee, (2006), Y. S. "Contribution of information and communication technology to total factor productivity and externalities effects", Information Technology for Development, vol. 12, pp. 159—173.
4. United Nations Conference on Trade and Development (2017), "Information economy report 2017. Digitalization, trade and development", available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ier2017_en.pdf) (Accessed 7 August 2019).
5. Oleshko, A.A. (2018), "Innovative trends of cashless economy development", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 10, pp. 22—25.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), "The concept for the development of the digital economy and society of Ukraine for 2018—2020", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (Accessed 7 August 2019).
7. Kaku, M. (2008), Physics of the Impossible, Doubleday, New York, USA.

Стаття надійшла до редакції 07.08.2019 р.

І. А. Опенько,  
к. е. н., доцент кафедри геодезії та картографії,  
Національний університет біоресурсів і природокористування України  
ORCID ID: 0000-0003-2810-0778

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.20

# КОРЕЛЯЦІЙНИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ ЗЕМЕЛЬ ЛІСОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ЇХ ЕФЕКТИВНЕ ВИКОРИСТАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

I. Openko,  
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Geodesy and Cartography,  
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

CORRELATION ANALYSIS OF THE FORMS OF LAND OWNERSHIP FORESTRY PURPOSES  
TO EFFECTIVE USE: EUROPEAN EXPERIENCE

*Реформування інституту права власності на землі лісогосподарського призначення в нашій державі здійснюється доволі повільно у порівнянні з іншими державами ЄС. Водночас сучасна тенденція децентралізації влади, створення об'єднаних територіальних громад у найближчий час вплине на зміну структури власності на ліси в Україні. Зважаючи на це, одним із першочергових завдань є дослідження впливу різних форм власності на екологічні, економічні аспекти використання земель лісогосподарського призначення на основі європейського досвіду. Аналіз даних розподілу земель лісогосподарського призначення за формою власності демонструє той факт, що у країнах-членів ЄС з великою площею лісів значний відсоток земель перебуває у приватній власності, а саме: Швеція (75,70 % від загальної площі лісів — 21,25 млн га), Фінляндія — (69,65 % від загальної площі лісів — 15,47 млн га), Іспанія (70,77 % від загальної площі лісів — 13,03 млн га), Франція (75,26 % від загальної площі лісів — 12,79 млн га), Італія (66,42 % від загальної площі лісів — 6,17 млн га). Результати дослідження дають підстави стверджувати, що форма власності на землі лісогосподарського призначення не впливає на їх еколого-економічні результати використання. Основними факторами раціонального використання земель лісогосподарського призначення є дотримання цивільно-правових, адміністративно-правових, дисциплінарних і кримінально-правових норм лісокористування.*

*Reforming the Institute of forestry land ownership in our country is relatively slow compared to other EU countries. At the same time, the current trend of decentralization of power, creation of united territorial communities, will in the near future affect the change of ownership structure of forests in Ukraine. Therefore, one of the primary tasks is to study the impact of different ownership forms on the environmental, economic aspects of forest land use based on European experience. The analysis of the distribution of forest land by type of ownership reveals the fact that in EU with a large forest area a large percentage of land is privately owned, namely: Sweden (75.70% of total*

**forest area — 21.25 million ha), Finland — (69.65% of total forest area — 15.47 million ha), Spain (70.77% of total forest area — 13, 03 million ha), France (75.26% of the total forest area — 12.79 million ha), Italy (66.42% of the total forest area — 6.17 million ha). The results of the correlation analysis are as follows: the form of private ownership of forest land does not correlate with any specific indicator, in particular: the number of employees employed in forestry ( $R = -0.034$ ); area of forest per inhabitant ( $R = 0,013$ ); area of forests suitable for commodity production per worker ( $R = 0,214$ ); volume of production in forestry at basic prices per employee ( $R = 0,340$ ); net annual growth of wood per employee ( $R = 0,396$ ); the state ownership of forest land also lacks correlation between the indicators, in particular: the number of employees employed in forestry ( $R = 0.034$ ); area of forest per inhabitant ( $R = -0,013$ ); area of forests suitable for commodity production per worker ( $R = -0,214$ ); volume of production in forestry at basic prices per employee ( $R = -0,340$ ); net annual growth of wood per employee ( $R = -0,396$ ). The results of the study give grounds to argue that the form of ownership of forest land does not affect their ecological and economic results of use. The main factors for the rational use of forest land are compliance with civil, administrative, disciplinary and criminal law standards of forest management.**

*Ключові слова: кореляційний аналіз, ефективність, землі лісгосподарського призначення, використання земель, форма власності.*

*Key words: correlation analysis, efficiency, forest land, land use, ownership.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вивчення європейського досвіду щодо розвитку раціонального використання та охорони земель лісгосподарського призначення, головним чином пов'язане із знаковою подією 07.02.2019 року, зокрема, прийняття Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)" [1].

Нормами цього законодавчого документу [1] закріплена незворотність стратегічного курсу держави щодо набуття повноправного членства в Європейському Союзі (ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору (НАТО), шляхом внесення відповідних змін до Конституції України [2].

Саме через ці зміни до Конституції України [2], в контексті "...незворотності європейського та євроатлантичного курсу України" [2, абзац 5 преамбули], країни ЄС (на момент дослідження загальна кількість країн-членів ЄС — 28 країн) були визначені нами для глибокого аналізу з метою адаптації перспективних напрямів європейського розвитку в системі управління землями лісгосподарського призначення в Україні.

Водночас реформування інституту права власності на землі лісгосподарського призначення в нашій державі здійснюється доволі повільно у порівнянні з іншими державами ЄС. Сучасна тенденція децентралізації влади, створення об'єднаних територіальних громад у найближчий час вплине на зміну структури власності на ліси в Україні. Зважаючи на це, одним із першочергових завдань є дослідження впливу різних форм власності на екологічні, економічні аспекти використання земель лісгосподарського призначення на основі європейського досвіду [3].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

За даними Світового банку ліси займають приблизно третину земної поверхні і мають важливе значення для життєдіяльності людей на планеті та збалансованого розвитку навколишнього середовища. Деревний покрив та ліси поглинають і зберігають переважну частину вуглекислого газу, що безпосередньо впливає на негативні зміни клімату. Лісові землекористування регулюють водні цикли, підтримують якість ґрунтового покриву і зменшують ризики виникнення природних катаклізм, таких як повеней. Багато з цих природотворних обставин недооцінені, хоча вони є запорукою сталого, еколого-економічного зростання місцевої, національної та глобальної економіки. Збільшення фінансування для збереження та захисту лісів є пріоритетним завданням — особливо в той час, коли природні системи піддаються антропогенному, економічному та кліматичному навантаженню. Хоча темпи вирубки лісів у деяких регіонах світу дещо уповільнилися, у світі все ще втрачається близько 14,5 млн га лісових площ на рік [4].

Аналіз європейського законодавства як інноваційного елементу удосконалення національної лісової політики у своїй науковій праці здійснила Т.П. Єгорова [5]. В результаті вченою було запропоновано перспективну модель розвитку лісової галузі в Україні враховуючи досвід країн-членів ЄС, зокрема, Польщі.

Водночас у сучасній науковій літературі бракує інформації щодо ефективності використання земель лісгосподарського призначення у різних формах власності.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — здійснення кореляційного аналізу впливу форми власності на ефективність використання

Таблиця 1. Існуючий стан земель лісогосподарського призначення в ЄС, 2015 р.

Країна	Площа лісів та інших лісових землекористувань	Площа лісів	Площа лісів придатних для лісового виробництва	Форма власності на землі лісогосподарського призначення	
				Державна	Приватна
				тис. га	
ЄС (28 країн-членів)	181917,98	160930,91	134485,59	39,74	60,26
Австрія	4022,00	3869,00	3339,00	25,79	74,21
Бельгія	719,10	683,40	670,28	46,55	53,45
Болгарія	3845,00	3823,00	2213,00	87,93	12,07
Велика Британія	3164,00	3144,00	3144,00	28,38	71,62
Греція	6539,00	3903,00	3594,66	77,48	22,52
Данія	657,69	612,23	572,23	23,68	76,32
Естонія	2455,51	2231,95	1993,75	41,32	58,68
Ірландія	801,24	754,02	632,01	53,24	46,76
Іспанія	27626,65	18417,87	14711,12	29,23	70,77
Італія	11110,00	9297,00	8216,47	33,58	66,42
Кіпр	386,19	172,70	41,12	68,79	31,21
Латвія	3468,00	3356,00	3151,00	52,33	47,67
Литва	2284,00	2180,00	1924,00	61,43	38,57
Люксембург	88,20	86,75	86,10	47,13	52,87
Мальта	0,35	0,35	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Нідерланди	376,00	376,00	301,00	48,53	51,47
Німеччина	11419,00	11419,00	10888,00	51,99	48,01
Польща	9435,00	9435,00	8234,00	81,93	18,07
Португалія	4907,21	3182,10	2088,16	3,03	96,97
Румунія	6951,00	6861,00	4627,00	66,97	33,03
Словаччина	1940,00	1940,00	1785,00	50,23	49,77
Словенія	1271,00	1248,00	1139,00	25,26	74,74
Угорщина	2190,43	2069,13	1778,77	57,58	42,42
Фінляндія	23019,00	22218,00	19465,00	30,35	69,65
Франція	17579,00	16989,00	16018,00	24,74	75,26
Хорватія	2491,00	1922,00	1740,00	71,67	28,33
Чехія	2667,41	2667,41	2300,79	76,64	23,36
Швеція	30505,00	28073,00	19832,13	24,30	75,70

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].

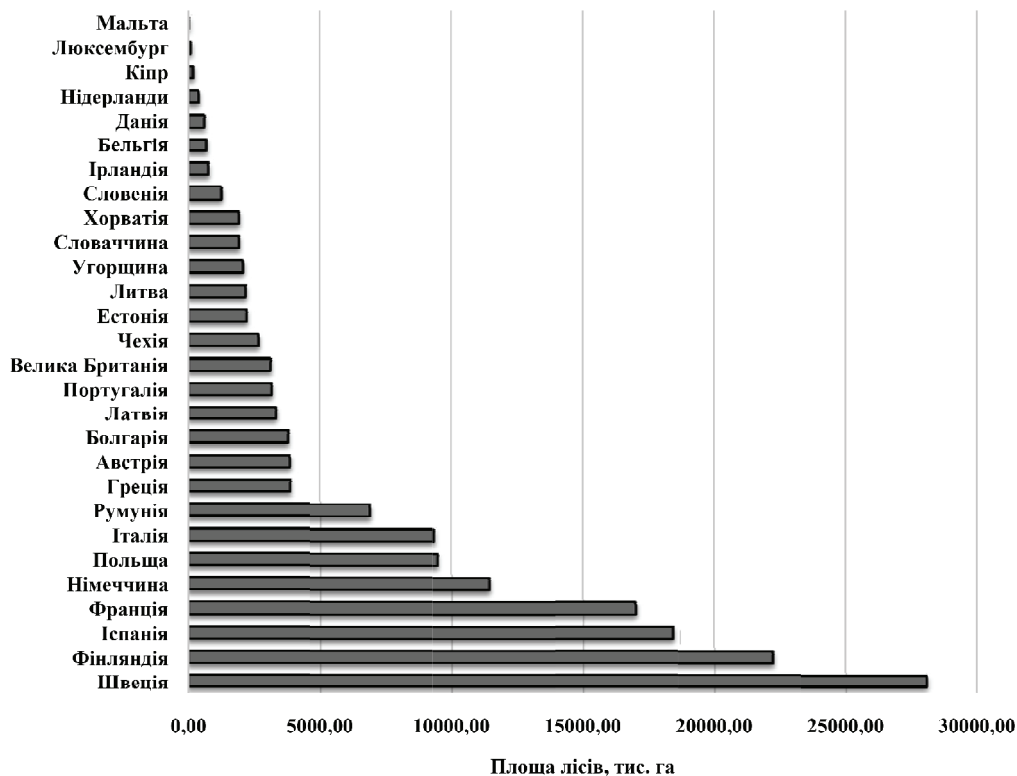


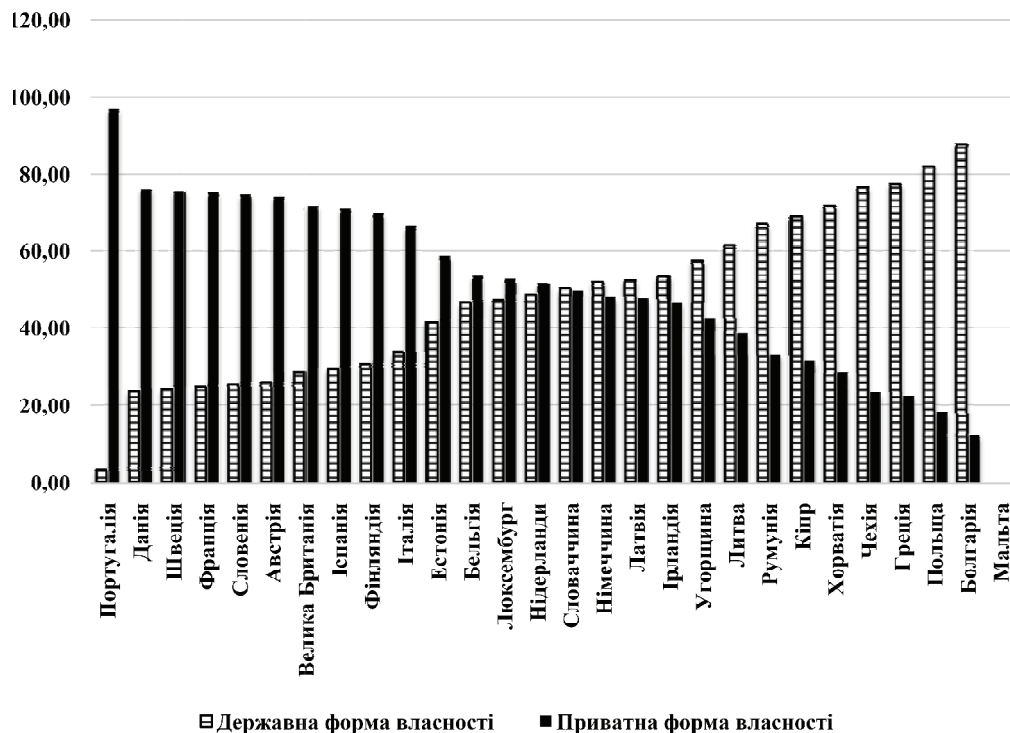
Рис. 1. Діаграма площі лісів у розрізі країн-членів ЄС

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].

**Таблиця 2. Розподіл земель лісогосподарського призначення за формою власності в ЄС**

Країна	Форма власності на землі лісогосподарського призначення			
	Державна		Приватна	
	(%)	млн га	(%)	млн га
Австрія	25,79	1,00	74,21	2,87
Бельгія	46,55	0,32	53,45	0,37
Болгарія	87,93	3,36	12,07	0,46
Велика Британія	28,38	0,89	71,62	2,25
Греція	77,48	3,02	22,52	0,88
Данія	23,68	0,14	76,32	0,47
Естонія	41,32	0,92	58,68	1,31
Ірландія	53,24	0,40	46,76	0,35
Іспанія	29,23	5,38	70,77	13,03
Італія	33,58	3,12	66,42	6,17
Кіпр	68,79	0,12	31,21	0,05
Латвія	52,33	1,76	47,67	1,60
Литва	61,43	1,34	38,57	0,84
Люксембург	47,13	0,04	52,87	0,05
Мальта	Н/Д	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Нідерланди	48,53	0,18	51,47	0,19
Німеччина	51,99	5,94	48,01	5,48
Польща	81,93	7,73	18,07	1,71
Португалія	3,03	0,10	96,97	3,09
Румунія	66,97	4,59	33,03	2,27
Словаччина	50,23	0,97	49,77	0,97
Словенія	25,26	0,32	74,74	0,93
Угорщина	57,58	1,19	42,42	0,88
Фінляндія	30,35	6,74	69,65	15,47
Франція	24,74	4,20	75,26	12,79
Хорватія	71,67	1,38	28,33	0,54
Чехія	76,64	2,04	23,36	0,62
Швеція	24,30	6,82	75,70	21,25
ЄС (28 країн-членів)	39,74	63,96	60,26	96,97

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].



**Рис. 2. Діаграма розподілу земель лісогосподарського призначення за формою власності в розрізі країн-членів ЄС**

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].

земель лісогосподарського призначення на основі європейського досвіду.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В ЄС землі лісогосподарського призначення та сільськогосподарські землі охоплюють понад 75 % території, які, відповідно, "містять" великі запаси вуглецю, що перешкоджає його емісії в атмосферу. Водночас вирубка лісів або розорювання сільськогосподарських угідь генерує викиди, заходи, які передбачають заліснення або перетворення орних земель у пасовища, можуть захистити вуглецеві запаси та сприяти поглинанню вуглецю. Ліси ЄС, за даними Європейської комісії, щорічно поглинають еквівалент у майже 10 % загальних викидів парникових газів Європи. Землекористування та лісове господарство, які включають у себе використання ґрунтів, дерев, рослин, біомаси та деревини, безпосередньо сприяють сталому розвитку навколишнього середовища [6].

За даними Eurostat існуючий стан земель лісогосподарського призначення ЄС формує 5 % усіх лісових запасів світу і, всупереч світовим тенденціям зменшення лісових земель, лісові площі ЄС поступово збільшуються [7].

Станом на 2015 рік загальна площа лісів та інших лісових землекористувань в ЄС (28 країн-членів) сягає близько 182 млн га, з них під лісами — 160,9 млн га (табл. 1).

До країн-членів ЄС з найбільшою площею земель лісогосподарського призначення відносяться: Швеція (28,1 млн га), Фінляндія (22,2 млн га), Іспанія (18,4 млн га), Франція (17,0 млн га), Німеччина (11,4 млн га), Польща (9,4 млн га), Італія (9,3 млн га), Румунія (6,9 млн га) (рис. 1).

Найменша площа лісів серед країн-членів ЄС зосереджена в Мальті (0,00035 млн га), Люксембурзі (0,087 млн га), Кіпрі (0,173 млн га), Нідерландах (0,376 млн га), Данії (0,612 млн га), Бельгії (0,683 млн га), Ірландії (0,754 млн га) та інші.

Цікавим рішенням з точки зору раціонального управління та охорони земель є розподіл цих земель за формою власності, особливо враховуючи той факт, що в Україні землі лісгосподарського призначення належать державній формі власності [9—12].

Загалом по ЄС у державній власності перебуває 39,74 % (63,96 млн га) земель лісгосподарського призначення, тоді як у приватній 60,26 % (96,97 млн га). Фактично більша половина всіх європейських лісів знаходиться у власності приватних структур, громад, господарств і лісгосподарських корпорацій (табл. 2).

Аналіз даних розподілу земель лісгосподарського призначення за формою власності демонструє той факт, що у країнах-членів ЄС з великою площею лісів значний відсоток земель перебуває у приватній власності, а саме: Швеція (75,70 % від загальної площі лісів — 21,25 млн га), Фінляндія — (69,65 % від загальної площі лісів — 15,47 млн га), Іспанія (70,77 % від загальної площі лісів — 13,03 млн га), Франція (75,26 % від загальної площі лісів — 12,79 млн га), Італія (66,42 % від загальної площі лісів — 6,17 млн га) [12—16].

Таблиця 3. Фінансові результати від використання лісів в ЄС

Назва країни	Площа лісів, тис. га	Загальний обсяг виробництва (товарів та послуг) лісового господарства (у фактичних цінах)		Валова додана вартість за базовими цінами	
		(млн євро)		(млн євро)	
		2005	2015	2005	2015
<b>ЄС-28</b>	<b>160930,91</b>	<b>Н/Д</b>	<b>50100,84</b>	<b>Н/Д</b>	<b>25835,89</b>
Австрія	3869,00	1785,72	2387,61	872,97	1149,98
Бельгія	683,40	Н/Д	411,10	Н/Д	93,30
Болгарія	3823,00	266,40	740,65	83,95	256,31
Велика Британія	3144,00	791,17	1477,49	356,83	582,15
Греція	3903,00	70,91	93,58	54,14	72,56
Данія	612,23	Н/Д	622,36	Н/Д	310,24
Естонія	2231,95	Н/Д	667,50	Н/Д	229,90
Ірландія	754,02	Н/Д	418,00	Н/Д	8,00
Іспанія	18417,87	1582,00	1344,00	786,70	1092,00
Італія	9297,00	456,20	1490,70	365,00	1230,80
Кіпр	172,70	2,31	3,41	1,58	2,55
Латвія	3356,00	Н/Д	938,90	Н/Д	359,60
Литва	2180,00	172,03	1608,69	101,54	696,14
Люксембург	86,75	9,21	30,53	5,94	26,79
Мальта	0,35	Н/Д	Н/Д	Н/Д	Н/Д
Нідерланди	376,00	132,60	254,00	46,10	111,00
Німеччина	11419,00	Н/Д	8853,90	1738,20	3344,38
Польща	9435,00	1991,05	5240,51	1109,62	2274,42
Португалія	3182,10	1065,60	1241,09	810,29	893,22
Румунія	6861,00	530,53	1929,76	314,29	641,37
Словаччина	1940,00	623,88	786,29	259,41	319,29
Словенія	1248,00	195,15	402,13	115,21	219,38
Угорщина	2069,13	338,53	488,21	132,44	213,76
Фінляндія	22218,00	3235,00	4616,00	2422,00	3318,00
Франція	16989,00	5531,21	6816,29	2967,73	3386,65
Хорватія	1922,00	Н/Д	302,83	Н/Д	184,45
Чехія	2667,41	1423,88	2209,49	495,93	883,26
Швеція	28073,00	Н/Д	4725,82	Н/Д	3936,39

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].

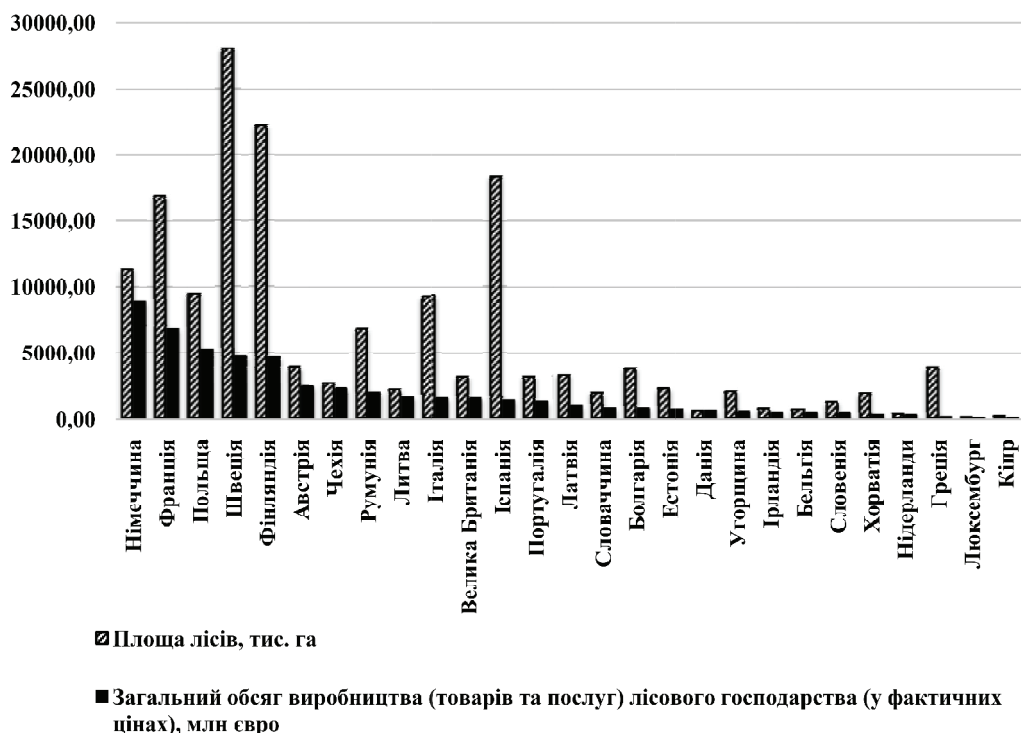


Рис. 3. Діаграма площі лісів та обсягів виробництва лісового господарства в розрізі країн-членів ЄС

Джерело: сформовано автором за даними [7; 8].

Таблиця 4. Кореляційний аналіз впливу форми власності на ліси та ефективності використання земель лісогосподарського призначення в країнах-членах ЄС

Приватна власність на землі лісогосподарського призначення в ЄС						
Показники	Форма власності, %	Кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві, тис. осіб	Площа лісу на одного жителя, га	Площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника, га	Обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого, млн євро	Чистий річний приріст деревини на одного зайнятого, м³
Форма власності, %	1,000	-	-	-	-	-
Кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві, тис. осіб	<b>-0,034</b>	1,000	-	-	-	-
Площа лісу на одного жителя, га	<b>0,013</b>	-0,222	1,000	-	-	-
Площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника, га	<b>0,214</b>	0,028	-0,099	1,000	-	-
Обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого, млн євро	<b>0,340</b>	0,088	-0,136	0,320	1,000	-
Чистий річний приріст деревини на одного зайнятого, м³	<b>0,396</b>	0,065	-0,057	0,597	0,856	1,000
Державна власність на землі лісогосподарського призначення в ЄС						
Показники	Форма власності, %	Кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві, тис. осіб	Площа лісу на одного жителя, га	Площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника, га	Обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого, млн євро	Чистий річний приріст деревини на одного зайнятого, м³
Форма власності, %	1,000	-	-	-	-	-
Кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві, тис. осіб	<b>0,034</b>	1,000	-	-	-	-
Площа лісу на одного жителя, га	<b>-0,013</b>	-0,222	1,000	-	-	-
Площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника, га	<b>-0,214</b>	0,028	-0,099	1,000	-	-
Обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого, млн євро	<b>-0,340</b>	0,088	-0,136	0,320	1,000	-
Чистий річний приріст деревини на одного зайнятого, м³	<b>-0,396</b>	0,065	-0,057	0,597	0,856	1,000

Джерело: розраховано автором.

Водночас найбільший відсоток земель лісогосподарського призначення, які перебувають у державній власності, визначений у таких країнах, площа лісів в яких є незначною, зокрема: Болгарія (ліси у державній власності — 87,93 %), Польща (81,93 %), Греція (77,48 %), Чехія (76,64 %), Хорватія (71,64 %), Кіпр (68,79 %), Румунія (66,97 %), Литва (61,43 %). Інтерпретація результатів дослідження в розрізі країн-членів ЄС представлена на рисунку 2.

Результати аналізу економічних показників лісового господарства ЄС станом на 2015 рік свідчать що загальний обсяг виробництва (товарів та послуг) лісового господарства (у фактичних цінах) — 50,101 млрд євро, валова додана вартість (у фактичних цінах) у лісовому господарстві ЄС — 25,836 млрд євро (загальна площа лісів при цьому 160,9 млн га) (табл. 3).

У розрахунку на 1 га площі земель лісогосподарського призначення в ЄС загальний обсяг виробництва (товарів та послуг) лісового господарства становить

311,38 євро/га та 160,57 євро/га — валової доданої вартості.

Водночас здійснивши ранжування країн-членів ЄС за обсягом виробництва лісового господарства та зіставивши їх із даним площі лісів, можна побачити, що економічний ефект не залежить від загальної площі земель лісогосподарського призначення в країні, головним фактором є ефективне управління лісовим господарством, технологія виробництва, матеріальна база для обробки деревини (рис. 3).

У ході дослідження, ми намагалися дослідити вплив форми власності на такі показники ефективного використання земель лісогосподарського призначення [17; 18]:

— економічні (площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника; обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого; чистий річний приріст деревини на одного зайнятого);

— соціальні (кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві);

— екологічні (площа лісу на одного жителя).

З цією метою за допомогою багатфакторного кореляційного аналізу (табл. 4) були розраховані кореляційні зв'язки між окресленими факторами (показниками) в умовах приватної та державної форми власності на землі лісогосподарського призначення.

Із результатів кореляційного аналізу слідує:

— форма приватної власності на землі лісогосподарського призначення не корелює із жодним визначеним показником, зокрема: кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві ( $R = -0,034$ ); площа лісу на одного жителя ( $R = 0,013$ ); площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника ( $R = 0,214$ ); обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого ( $R = 0,340$ ); чистий річний приріст деревини на одного зайнятого ( $R = 0,396$ );

— із формою державної власності на землі лісогосподарського призначення також відсутні кореляційні зв'язки між визначеними показниками, зокрема: кількість зайнятих працівників у лісовому господарстві ( $R = 0,034$ ); площа лісу на одного жителя ( $R = -0,013$ ); площа лісів придатних для товарного виробництва на одного працівника ( $R = -0,214$ ); обсяг виробництва в лісовому господарстві за базовими цінами на одного зайнятого ( $R = -0,340$ ); чистий річний приріст деревини на одного зайнятого ( $R = -0,396$ ).

## ВИСНОВКИ

Отже, результати дослідження дають підстави стверджувати, що форма власності на землі лісогосподарського призначення не впливає на їх еколого-економічні результати використання. Основними факторами раціонального використання земель лісогосподарського призначення є дотримання цивільно-правових, адміністративно-правових, дисциплінарних і кримінально-правових норм лісогосподарства.

### Література:

1. Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейсь-

кому Союзу та в Організації Північноатлантичного договору)" від 07.02.2019, № 2680-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n9>

2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, Редакція від 21.02.2019, підстава 2680-VIII. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>

3. Непийвода В. Власність на ліси в Україні: сучасний стан та перспективи реформування. Вісник Львівського університету. (Серія географічна). Вип. 32. 2005. С. 67—74.

4. World Bank. Forests and the Environment [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.worldbank.org/en/topic/forests/brief/forest-and-environment>

5. Єгорова Т.П. Європейське лісове законодавство. як інноваційний елемент удосконалення національної лісової політики. Адаптація до права ЄС регулювання економіки України в сучасних умовах: зб. наук. пр. (за матеріалами "Круглого столу", м. Харків, 26 травня 2015 р.), Харків, 2015, С. 86—94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10296/1/Egorova.pdf>

6. European Commission. Climate Action. Land-based emissions [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/clima/policies/forests\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/forests_en)

7. Eurostat. Forests, forestry and logging [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forests,\\_forestry\\_and\\_logging#Forests\\_and\\_other\\_wooded\\_land](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forests,_forestry_and_logging#Forests_and_other_wooded_land)

8. Eurostat. Forestry. Data. Database [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/forestry/data/database>

9. Шевченко О.В., Опенько І.А. Теоретичні передумови раціонального сільськогосподарського землекористування. Збалансоване природокористування. 2017. № 3. С. 126—130.

10. Шевченко О.В., Опенько І.А., Цвях О.М. Економічні передумови чергування культур як спосіб запобігання деградації агроландшафту. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 2. С. 58—65.

11. Tsvyakh O., Openko I. Main directions of urban land optimization in Kiev agglomeration. Baltic Surveying International Scientific Journal. 2017. Vol. 6\_1. P. 60—65.

12. Цвях О.М., Опенько І.А. Промислові території, як просторовий базис оптимізації використання земель в місті Києві. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2017. № 1. С. 83—91.

13. Опенько І.А., Шевченко О.В., Цвях О.М. Аналіз наукових-методичних підходів до грошової оцінки земельних ділянок із полезахисними лісовими насадженнями. Збалансоване природокористування. 2016. № 4. С. 137—142 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://natureus.org.ua/index.php/ua/component/phocadownload/category/5-zbalansovane-prirodokoristuvannya-2016-rik?download=17:zbalansovane-prirodokoristuvannya-4-2016>

14. Опенько І.А., Євсюков Т.О. Удосконалення обліку кількості та якості земель під полезахисними лісо-

вими насадженнями в кадастрово-реєстраційній системі. Збалансоване природокористування. 2014. № 3. С. 106—112.

15. Опенько І.А., Євсюков Т.О. Землі під полезахисними лісовими насадженнями: сучасний стан, проблеми, шляхи вирішення. Збалансоване природокористування. 2014. № 1. С. 125—131 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.natureus.org.ua/index.php/ua/component/phocadownload/category/3-zbalansovane-prirodokoristuvannya-2014-rik?download=6:zbalansovane-prirodokoristuvannya-1-2014r>

16. Опенько І.А. Порівняльний аналіз оприлюднення земельно-кадастрових відомостей у зарубіжних країнах та Україні. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2013. № 3. С. 80—87.

17. Ievsiukov T., Openko I. An Inventory Database, Evaluation and Monitoring of Especially Valuable Lands at Regional Level in Ukraine. Elsevier, Procedia — Social and Behavioral Sciences, "GEOMED 2013" The 3rd International Geography Symposium June 10—13, 2013 Kemer, Antalya — Turkey. Access mode: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814016619>

18. Євсюков Т.О., Опенько І.А. Моніторинг особливо цінних земель із застосування технологій ДЗЗ та ГІС. Вісник Львівського державного аграрного університету: екноміка АПК. 2013. № 20 (2). С. 231—242.

#### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and in the Organization of the North Atlantic Treaty)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n9> (Accessed 13 August 2019).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 13 August 2019).

3. Nepivoda, V. (2005), "Forest ownership in Ukraine: current state and prospects for reform", Visnyk L'vivs'koho universytetu, vol. 32, pp. 67—74.

4. World Bank (2013), "Forests and the Environment", available at: <http://www.worldbank.org/en/topic/forests/brief/forest-and-environment> (Accessed 13 August 2019).

5. Yehorova, T. P. (2015), "European forest legislation. as an innovative element in improving national forest policy", Adaptatsiya do prava YES rehulyuvannya ekonomiky Ukrayiny v suchasnykh umovakh: zb. nauk. pr. [Conference Proceedings of the Adaptation to EU law of regulation of economy of Ukraine in modern conditions Conference], Kharkiv, pp. 86—94, available at: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/10296/1/Egorova.pdf> (Accessed 13 August 2019).

6. European Commission (2018), "Climate Action. Land-based emissions", available at: [https://ec.europa.eu/clima/policies/forests\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/forests_en) (Accessed 13 August 2019).

7. Eurostat (2016), "Forests, forestry and logging", available at: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forests,\\_forestry\\_and\\_logging#-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Forests,_forestry_and_logging#-)

Forests\_and\_other\_wooded\_land (Accessed 13 August 2019).

8. Eurostat (2016), "Forestry. Data. Database", available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/forestry/data/database> (Accessed 13 August 2019).

9. Shevchenko, O. V. and Openko, I. A. (2017), "Theoretical prerequisites for rational agricultural land use", Zbalansovane pryrodokorystuvannya, vol. 3, pp. 126—130.

10. Shevchenko, O. V. Openko, I. A. and Tsvyakh O. M. (2017), "Economic preconditions for alternating crops as a way to prevent degradation of the agro-landscape", Zemleustrij, kadastr i monitorynh zemel', vol. 2, pp. 58—65.

11. Tsvyakh, O. and Openko, I. (2017), "Main directions of urban land optimization in Kiev agglomeration", Baltic Surveying International Scientific Journal, vol. 6 (1), pp. 60—65.

12. Tsvyakh, O. M. and Openko, I. A. (2017), "Industrial territories as a spatial basis for optimizing the use of land in the city of Kiev", Zemleustrij, kadastr i monitorynh zemel', vol. 1, pp. 83—91.

13. Openko, I. A., Shevchenko, O. V. and Tsvyakh, O. M. (2016), "Analysis of scientific and methodical approaches to the monetary valuation of land with field-protective forest plantations", Zbalansovane pryrodokorystuvannya, vol. 4, pp. 137—142, available at: <http://natureus.org.ua/index.php/ua/component/phocadownload/category/5-zbalansovane-prirodokoristuvannya-2016-rik?download=17:zbalansovane-prirodokoristuvannya-4-2016> (Accessed 11 Jul 2019).

14. Openko, I. A. and Ievsiukov, T. O. (2014), "Improving accounting quantity and quality of land for shelter forest plantations in the cadastral registration system", Zbalansovane pryrodokorystuvannya, vol. 3, pp. 106—112.

15. Openko, I. A. and Ievsiukov, T. O. (2014), "Lands under field-protective forest plantations: current state, problems, solutions", Zbalansovane pryrodokorystuvannya, vol. 1, pp. 125—131, available at: <http://www.natureus.org.ua/index.php/ua/component/phocadownload/category/3-zbalansovane-prirodokoristuvannya-2014-rik?download=6:zbalansovane-prirodokoristuvannya-1-2014r> (Accessed 11 Jul 2019).

16. Openko, I. A. (2013), "A comparative analysis of the publication of land cadastral data in foreign countries and Ukraine", Zemleustrij, kadastr i monitorynh zemel', vol. 3, pp. 80—87.

17. Ievsiukov, T. and Openko, I. (2013), "An Inventory Database, Evaluation and Monitoring of Especially Valuable Lands at Regional Level in Ukraine", Elsevier, Procedia - Social and Behavioral Sciences, "GEOMED 2013" The 3rd International Geography Symposium June 10 - 13, Kemer, Antalya, Turkey, available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042814016619>. (Accessed 11 Jul 2019).

18. Ievsiukov, T. O. and Openko, I. A. (2013), "Monitoring is especially valuable land from the application of remote sensing and GIS technologies", Visnyk L'vivs'koho derzhavnoho ahrarnoho universytetu: eknomika APK, vol. 20 (2), pp. 231—242.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2019 р.

Т. І. Крикун,  
к. е. н., заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту,  
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0003-0355-5768

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.28

## ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Т. Krykun,  
PhD in Economics, Deputy Director of the Research Financial Institute,  
Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

### PRIORITIES FOR BUDGET POLICY

**У статті розкрито пріоритети формування бюджетної політики, орієнтованої на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей. На сучасному етапі суспільних перетворень у країні пріоритетні напрями формування бюджетної політики мають визначатись, виходячи із життєво важливих інтересів суспільства та держави, нагальних та стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, необхідності реалізації інтересів країни у різних галузях економіки, національних економічних завдань, створення належних умов життєдіяльності та добробуту громадян. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку. Обґрунтовано, що одним із інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке забезпечує розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу. Ефективна бюджетна політика позитивно впливає на реалізацію завдань суспільного розвитку.**

**The article describes the priorities of forming a budget policy focused on ensuring sustainable socio-economic development of society, taking into account the system of national values. At the present stage of social transformation in Ukraine, the priority directions of budgetary policy making should be determined on the basis of vital interests of society and the state, urgent and strategic tasks of socio-economic development, the need to realize the interests of the country in various sectors of the economy, national economic tasks, and the creation of proper and the well-being of citizens. The strategy of social development influences the directions of budget policy formation, which in turn influences the degree of redistribution of the domestic gross product. Budget policy is formed based on the realization of national economic goals and interests of the country. Achieving strategic goals of the socio — economic development of the country depends on the degree of consideration in the budgetary policy of the features of the institutional environment, the functioning of financial and economic relations, the dynamics of social development. It is substantiated that one of the instruments of state regulation of socio-economic development is perspective budgetary planning, which ensures the development of the main directions of formation and use of budgetary funds in the medium term. Prospective budgeting creates the conditions for solving important**

**problems of state influence on economic development. The development and implementation of fiscal policy should be based on scientifically grounded provisions and the results of the conducted studies on budget relations, which will undoubtedly strengthen the balance of public finances and create the necessary conditions and to improve the level of control of the economic processes of the country. It is proved that effective budgetary policy can have a positive effect on the realization of social development goals. Today, in the context of the need to address urgent current needs, including increasing various forms of support for the needy population, increasing levels of social assistance, high unemployment and increasing external migration of population of all ages, there is a need to develop and introduce new budgetary policy bases.**

*Ключові слова: бюджет, бюджетні видатки, бюджетна політика, перспективне бюджетне планування, суспільний розвиток.*

*Key words: budget, budget expenditures, budget policy, prospective budget planning, social development.*

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У статті розкрито пріоритети формування бюджетної політики, орієнтованої на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей. На сучасному етапі суспільних перетворень в Україні пріоритетні напрями формування бюджетної політики мають визначатись, виходячи із життєво важливих інтересів суспільства та держави, нагальних та стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, необхідності реалізації інтересів країни у різних галузях економіки, національних економічних завдань, створення належних умов життєдіяльності та добробуту громадян. Обґрунтовано, що одним із інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке забезпечує розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання важливих проблем державного впливу на економічний розвиток. Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилять збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Ефективна бюджетна політика може позитивним чином впливати на реалізацію завдань суспільного розвитку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серед наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері бюджетної політики, публічних фінансів, видатків бюджету можна назвати наукові доробки Дж.М. Б'юкенен [3], А. Вагнера, П. Самуельсона, Дж. Стігліца [8; 9], В. Танзі. Дослідженню питань бюджетної політики держави, формування та використання коштів державного бюджету присвячені праці вітчизняних вчених С. Буковинського, А. Буряченка, В. Глуценка, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк [1], І. Луніної, І. Лук'яненко [4], В. Федосова, І. Чугунова [2; 5—7] та інших.

Формування бюджетної політики за нинішніх вітчизняних соціально-економічних умов має визначатись як довгостроковими завданнями розвитку країни, так і необхідністю вирішення поточних завдань життєдіяльності держави, зокрема питань безпеки та захисту території держави, соціальної підтримки незахищених верств населення, підвищення добробуту громадян, надання доступу до якісних послуг у сферах освіти, медичного забезпечення, культури, житлово-комунального господарства тощо. Бюджетна політика формується, виходячи інтересів країни у різних її сферах та напрямках діяльності, із реалізації національних пріоритетів соціально-економічного розвитку. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку [5]. Реалії економіки України одним із першочергових загальнонаціональних пріоритетів визначають структурну перебудову економіки відповідно до світових тенденцій та розвитку технологій з формуванням у кінцевому підсумку адекватного ринкового середовища, а також фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів та послуг [7]. Нині особливою актуальності набуває необхідність посилення рівня якості та ефективності формування та реалізації бюджетної політики держави.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є розкриття пріоритетів формування бюджетної політики, орієнтованих на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ефективним засобом реалізації національних завдань соціально-економічного розвитку є виважена та збалансована бюджетна політика. Бюджетна політика, її еволюція, роль та сутність нерозривно пов'язані із розвитком держави та державотворчих процесів. Страте-

гія суспільного розвитку впливає на напрями формування бюджетної політики, що в свою чергу впливає на ступінь перерозподілу внутрішнього валового продукту. Бюджетна політика формується, виходячи із реалізації національних економічних завдань та інтересів країни.

Виважена державна бюджетна політика дозволяє забезпечувати реалізацію національних пріоритетів довгострокового розвитку, економічну стабільність та зростання, вирішує нагальні ключові завдання у сферах соціального захисту незахищених верст населення, охорони здоров'я, освіти, культури, добробуту громадян, надання якісних та доступних послуг у житлово-комунальній сфері, забезпечення безпеки та правопорядку на території держави.

Бюджетна політика змінюється та коригується у відповідності до соціально-економічних завдань держави на відповідних етапах розвитку, що впливає на необхідність визначення відповідної тактики та стратегії у формуванні та реалізації політики держави у сфері бюджету.

Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку.

Формування та реалізація бюджетної політики України відбувається на сьогодні за достатньо складних як зовнішніх, так і внутрішніх політичних та соціально-економічних умов, водночас зростає необхідність посилення соціальної ролі держави. На сьогодні в Україні на тлі необхідності вирішення нагальних поточних потреб, зокрема збільшення різних форм підтримки потребуючого цього верст населення, зростання рівня соціальної допомоги, високого рівня безробіття та збільшення зовнішньої міграції населення всіх вікових категорій, постає потреба розробки та впровадження нових підвалин бюджетної політики.

Дефініцію "бюджетна політика" в Україні закріплено на законодавчому рівні. В пункті 1 статті 10 Господарського кодексу України визначено, що бюджетна політика включена до основних напрямів економічної політики, що визначаються державою та спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. До основних завдань бюджетної політики відносив "забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак водночас важливою є підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи". З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика має визначатися, виходячи з циклічності економічного розвитку, а також зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на еко-

номічне зростання. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку" [5].

Визначення шляхів адекватних умовам та ступеню розвитку суспільства, задіяння регуляторного потенціалу складових бюджетної політики потребує подальшого дослідження взаємозв'язку бюджетних відносин та соціально-економічних процесів. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, розвиток системи бюджетного регулювання сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища. Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини як результат діяльності держави та суб'єктів ринкового механізму. Держава, спрямовуючи діяльність на удосконалення базових інститутів економічного розвитку: власності, управління, праці, тим самим створює умови для формування й реалізації ефективної бюджетної політики. Система державних фінансів вимагає адаптації до динамічних процесів, які відбуваються у суспільстві, що проходить за умов вилучення з інституційного середовища інститутів, які перешкоджають ефективному впливу бюджетної політики на соціально-економічні процеси [7].

Проведення обгрунтованої бюджетної політики вимагає її узгодження з грошово-кредитною політикою — емісією грошових коштів та кредитних ресурсів, заходами з підтримки валютних курсів, контролем за інфляційними процесами тощо. Бюджетна політика пов'язана з мобілізацією та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення найважливіших державних програм. Це, як правило, соціальні програми, програми, спрямовані на економічний розвиток, наукові дослідження, освіту, охорону здоров'я, державне управління. Бюджетна політика повинна враховувати прогнозовану динаміку валового внутрішнього продукту, спиратися на прозору і виважену систему оподаткування, яка виконує не лише фіскальну, але й стимулюючу функцію [4].

Бюджетна політика повинна створювати сприятливі умови для задоволення потреб та розв'язання тих проблем суспільства, які не у повній мірі вирішує ринковий механізм саморегулювання. Задоволення потреб суспільства супроводжується постійним ускладненням взаємодії суб'єктів економіки, суспільства, державних органів влади; суспільні проблеми охоплюють економічну, соціальну, політичну сфери. У цьому контексті необхідною є адекватність впливу бюджетної політики на потреби та інтереси суспільства, їх узгодження з метою стабільного економічного зростання і розвитку. Бюджетна політика є одним з основних засобів визначення напрямів впливу органів державного управління на досягнення збалансованого розвитку суспільства [1].

Бюджетна та податкова політика націлені на формування та розподіл бюджетних ресурсів, з метою забезпечення ефективності управління ними ці складові об'єднують в бюджетно-податкову політику. Бюджет-

на політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. Податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обгрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів [4].

Формування та реалізація бюджетної політики безпосереднім чином мають бути пов'язані із соціально-економічною політикою держави, її цілями і завданнями щодо економічного зростання. Це означає, що бюджетна стратегія повинна реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму. Реалії економіки України одним із першочергових загальнонаціональних пріоритетів визначають структурну перебудову економіки відповідно до світових тенденцій та розвитку технологій з формуванням у кінцевому підсумку адекватного ринкового середовища, а також фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів та послуг. В Україні не всі зазначені важелі можуть бути використані. Для розширення інструментального впливу бюджетної політики стимулювання економічного зростання переважно інтенсивного типу необхідно удосконалити нормативно-правову базу їх застосування [7].

За нинішнього стану економічної та фінансової сфер в Україні особливої актуальності набуває необхідність посилення рівня якості та ефективності бюджетної політики держави. Формування науково-обгрунтованих та виражених бюджетних пріоритетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави надають можливість досягати максимальних цілей та завдань суспільного розвитку при використанні наявних коштів бюджету.

Трансформація бюджетних пріоритетів повинна носити постійний характер, що дозволить вносити нові необхідні елементи у процес бюджетного регулювання, забезпечувати потреби населення країни. Ефективність бюджетної політики вимірюється відношенням отриманих результатів до обсягу використаних бюджетних коштів.

Одним із необхідних умов при формуванні та реалізації завдань бюджетної політики залишаються посилення довіри соціуму через підвищення бюджетної публічності та прозорості, яка полягає у доступності своєчасної, актуальної та достовірної інформації про стан державних фінансів, планування завдань та цілей, на виконання яких направляються кошти бюджету; постійному фінансовому моніторингу і контролю використання бюджетних коштів. Заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, удоско-

налення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю дозволять посилити вплив бюджетної політики на суспільний розвиток. Одним із орієнтирів під час формування бюджетної політики мають бути умови, які стимулюють залучення інвестицій та капіталу в країну, у тому числі закордонних; сплату податків не за кордоном, а у бюджет своєї країни, що можливо у разі підвищення прозорості та зрозумілості податкової системи.

Перспективне бюджетне планування, яке полягає в розробці основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу, відповідно до завдань, що постають перед суспільством на певному етапі його розвитку, є одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання важливих проблем державного впливу на економічний розвиток. Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обгрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилять збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка у необхідних межах запасу стійкості бюджетної системи. Необхідним є не тільки розробка прогностичних бюджетних показників на середньострокову перспективу але й визначення довгострокової бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку, що підвищить керованість бюджетного процесу. Під час вибору стратегічних напрямів формування бюджетної політики визначальними є орієнтири соціально-економічної політики держави, у тому числі створення відповідних умов для оптимальної структурної перебудови економіки, сприяння розробки та запровадженню наукоємних, конкурентоспроможних технологій, збереження та розвиток людського капіталу.

Бюджетна політика уособлює роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, сталого суспільного розвитку. Бюджетна політика коригується у відповідності до соціально-економічного завдань держави на відповідних етапах розвитку, що впливає на необхідність визначення відповідної тактики та стратегії у формуванні та реалізації політики держави у сфері бюджету.

Одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система країни є ефективність та результативність, який полягає у досягненні всіма учасниками бюджетного процесу відповідного результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів. Завдяки прийняттю обгрунтованих управлінських рішень має досягатись раціональне та цільове використання бюджетних коштів, результативність у діяльності розпорядників бюджетних коштів. Ефективність виконання бюджету є одним з важливих показників якості використання державних

коштів. Шляхами поліпшення якості управління бюджетними ресурсами має бути, зокрема комплексне використання програмно-цільового методу планування бюджетів усіх рівнів, подальше удосконалення системи моніторингу й оцінювання результативності та ефективності бюджетних програм; приведення внутрішнього аудиту у відповідність до світових стандартів. У підвищенні якості та ефективності управління бюджетними ресурсами необхідним є постійне підвищення ролі державного аудиту у системі бюджетного процесу на всіх його стадіях. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, розвиток системи бюджетного регулювання сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища.

Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини. Для розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика має визначатися, виходячи з циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів і запаса стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на економічне зростання.

## ВИСНОВКИ

Ефективна бюджетна політика повинна слугувати інструментом для вирішення як питань сьогодення — поточного бюджетного року та у короткостроковій перспективі, та і довгострокових завдань. В умовах обмежених фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через державний бюджет країни, необхідним є їх ефективне використання. Бюджетна політика повинна створювати сприятливі умови для задоволення потреб та розв'язання тих проблем суспільства, які не у повній мірі вирішує ринковий механізм саморегулювання. Ефективність виконання бюджету є одним з важливих показників якості використання державних коштів. За нинішніх умов стратегія бюджетної політики визначається довгостроковими завданнями модернізації соціально-економічної системи країни. Формування та реалізація бюджетної політики безпосереднім чином мають бути пов'язані із соціально-економічною політикою держави, її цілями і завданнями щодо економічного зростання. Бюджетна стратегія повинна реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму. Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини.

### Література:

1. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / За ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА. 2015. 396 с.
2. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія. І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. К.: Глобус-Пресс. 2018. 354 с.

3. Б'юкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір; пер. з англ. К.: Вид. Дім "КМ Академія", 2004. 175 с.

4. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. К.: НаУКМА, 2014. 229 с.

5. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. Вісник КНТЕУ. 2014. № 5. С. 64—77.

6. Чугунов І.Я. Бюджетні відносини в системі соціально-економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2014. № 6. С. 25—28.

7. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку; за ред. І.Я. Чугунова. К.: ДНУАФУ, 2009. 848 с.

8. Stiglitz J.E. (2013) Stable Growth in an Era of Crises; Learning from Economic Theory and History // *Ekonomi-tek — International Economics Journal* — Vol. 2 (1). P. 1—39. [[http://ekonomitek.org/pdf/no4\\_07\\_joseph\\_e\\_stiglitz.pdf](http://ekonomitek.org/pdf/no4_07_joseph_e_stiglitz.pdf)]

9. Fitoussi J.-P. and Stiglitz J.E. (2013) On the Measurement of Social Progress and Wellbeing: Some Further Thoughts // *Global Policy*. Vol. 4 (3). P. 290—293. [<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2011-19.pdf>]

### References:

1. Lysiak, L.V. (2015), *Biudzhetna skladova realizatsiidominantnykh napriamiv suspil'noho rozvytku* [Budget component of realization of dominant directions of social development], DDFa, Dnipropetrovsk, Ukraine.

2. Chuhunov, I.Ya. Kanieva, T.V. and Pasichnyi, M.D. (2018), *Biudzhetno-podatкова polityka u systemi rehulivannia ekonomiky* [Fiscal policy in the system of regulation of the economy], Hlobus-Press, Kyiv, Ukraine.

3. B'iukenen, Dzh.M. (2004), *Suspil'ni finansy isuspil'nyy vybir* [Public finances and social choice], Vyd.Dim "KM Akademiia", Kyiv, Ukraine.

4. Lukianenko, I.H. (2014), *Biudzhetno-podatкова polityka Ukrainy: novi vyklyky* [The fiscal policy of Ukraine: new challenges], NaUKMA, Kyiv, Ukraine.

5. Chuhunov, I.Ya. (2014), "Long-term budgetary strategy in the system of economic cyclicity", *Visnyk KNTEU*, vol. 5, pp. 64—77.

6. Chuhunov, I.Ya. (2014), "Budgetary relations in the system of socio-economic development of the country", *Visnyk KNTEU*, vol. 6, pp. 25—28.

7. Chuhunov, I.Ya. Dyachenko, Ya.Ya. and Mishchenko, V.I. (2009), *Finansy Ukrainy: instytutsiini peretvorennia ta napriamy rozvytku* [Finance of Ukraine: Institutional transformations and directions of development], DNUAFU, Kyiv, Ukraine.

8. Stiglitz, J.E. (2013), "Stable Growth in an Era of Crises; Learning from Economic Theory and History", *Ekonomi-tek — International Economics Journal*, vol. 2 (1), pp. 1—39, available at: [http://ekonomitek.org/pdf/no4\\_07\\_joseph\\_e\\_stiglitz.pdf](http://ekonomitek.org/pdf/no4_07_joseph_e_stiglitz.pdf) (Accessed 10 Aug 2019).

9. Fitoussi, J.-P. and Stiglitz, J.E. (2013), "On the Measurement of Social Progress and Wellbeing: Some Further Thoughts", *Global Policy*, vol. 4 (3), pp. 290—293, available at: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2011-19.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

*Стаття надійшла до редакції 18.08.2019 р.*

М. А. Швайко,  
к. е. н., доцент, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна  
ORSID ID 0000-0002-3911-0392

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.33

# ОСОБЛИВОСТІ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

М. Shvayko,  
PhD in Economics, Associate Professor, V. N. Karazin Kharkiv National University

## PECULIARITIES OF TAX POLICY OF UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

**У статті обгрунтовано актуальність дослідження питань щодо необхідності підвищення ефективності податкової політики та її реалізації у сучасних умовах з урахуванням впливу на фінансовий стан держави та забезпечення цілей суспільного добробуту. Розглянуто особливості та тенденції сучасної податкової політики України, визначено її основні новації у 2019 році та досліджено її вплив на соціально-економічний розвиток держави. Проведено аналіз структури податкових надходжень та їх місця в доходах зведеного бюджету. Досліджено показники якості податкової політики — рівень ставок податків та складність їх адміністрування. Сформульовано основні проблеми та вектори реформування податкової політики, першочерговими з яких є підвищення ефективності та полегшення податкового адміністрування, зниження суто фіскальної спрямованості податкової політики та посилення її стимулюючої функції, що сприятиме розвитку підприємництва, збільшенню надходжень до бюджету та підвищенню інвестиційної привабливості країни задля досягнення Стратегічних цілей розвитку нашої держави.**

**The article deals with research relevance of the issues of need to improve effectiveness of tax policy and its implementation in modern conditions. It takes into account impact on the financial state of the country and realization of public welfare goals. The peculiarities and tendencies of modern tax policy of Ukraine are considered. Its main innovations in 2019 are determined and its influence on the socio-economic development of the state is in the research focus. The main innovations include: raising excise tax rates on tobacco products; environmental tax, rent, tourist tax and changing the rules for its collection; eliminating disadvantages of transfer pricing; VAT reduction on international parcels; simplification of court admittance for both taxpayers and control authorities.**

**According to Paying Taxes Rate 2019 which analyzes ease of tax payment, Ukraine is the 54th out of 190 countries. It worsens its position by 11 points comparing to the previous year. This is due to increase of effective tax rate.**

**The structure of tax revenues and their place in the consolidated budget revenues of Ukraine is analyzed. Tax policy quality indicators as level of tax rates and complexity of administering them are investigated. The main problems and vectors of tax policy reform are formulated. The most important is to reduce its purely fiscal orientation; strengthen its stimulating function by facilitating development of entrepreneurship and increasing the country's investment attractiveness to achieve Strategic aims of our country's development.**

**It is stated that the key objective of tax reform is to build an economically sound tax policy that is able to provide a sound financial base for the state, promote economic growth and achieve consensus between the state and taxpayers.**

***It is determined that the priority of the state tax policy of Ukraine for 2018–2020 is to ensure its stability and increase its efficiency by facilitating tax administration while minimizing opportunities for abuse.***

*Ключові слова: адміністрування податків, податки, податкове навантаження, податкова політика, податок на додану вартість, податок з доходів фізичних осіб.*

*Key words: personal income tax; tax administration; tax burden, taxes, tax policy, value added tax.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах від ефективності податкової політики залежить формування державних доходів, забезпечуючи тим самим можливість державі виконувати свої функції та сприяти соціально-економічному зростанню. Зазначимо, що саме податки домінують у доходах бюджету як України, так і зарубіжних країн. Тому провадження ефективної податкової політики є вкрай важливим питанням і набуває особливої актуальності в контексті важливості її впливу на всі сфери суспільного життя та забезпечення цілей суспільного добробуту.

Реалії сьогодення такі, що є багато нарікань на сучасну податкову політику у тому сенсі, що вона зорієнтована в основному лише на виконання фіскальної функції, нехтуючи водночас стимулюючу функцію.

Тому наразі гостро стоїть питання побудови такої податкової політики, яка б давала можливість створити надійну фінансову базу держави, стимулювала розвиток підприємництва, сприяла зростанню рівня життя населення та відповідала міжнародному передовому досвіду у цій галузі і проголошеному курсу євроінтеграції.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням питань податкової політики займалися такі вчені, як Андрущенко В.Л. [1], Литвіцька Н.Ю. [2], Майсгрев С. [4], Лаффер А. та ін.

Але, незважаючи на наявність значних та суттєвих доробок у цій сфері, потребує подальшого дослідження питання щодо створення дієвого механізму реалізації податкової політики, яка б була узгоджена з цілями фінансової політики держави та відповідала Стратегічним напрямкам розвитку України.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження сучасних тенденцій та розробці практичних рекомендацій щодо оптимізації механізму реалізації податкової політики України, враховуючи передові вітчизняні здобутки та зарубіжний досвід, але з урахуванням національних особливостей.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Проблема побудови ефективної податкової політики — одна із найбільш актуальних в Україні, адже саме така податкова політика допоможе досягти тих цілей та завдань, які стоять перед державою. Ефективна податкова політика держави повинна розроблятися в залежності від її соціально-економічного стану та мати наукове обґрунтування, враховувати необхідність забезпечення високих темпів економічного зростання та соціальної гармонії у суспільстві.

Історія розвитку оподаткування свідчить, що податки використовуються не лише з метою наповнення бюд-

жетів, але й виступають серйозним інструментом регулювання та стимулювання соціально-економічного розвитку. Отже, використовуючи податковий механізм, можна досягти вищезначених цілей за допомогою реалізації дієвої податкової політики.

Податкова політика нашої держави пройшла певні етапи свого розвитку, які були обумовлені переходом від командно-адміністративної економіки з її директивними механізмами регулювання до ринкової економіки, де важливими, ключовими методами регулювання є самі фіскальні.

Ми розуміємо, що в сучасних умовах без податків не обходиться жодна країна, адже саме вони є головним джерелом наповнення державної скарбниці. Тому фізичні та юридичні особи змушені віддавати частину своїх доходів на загальнодержавні потреби. І тут важливо, щоб податкова політика держави була досить досконалою та ефективною.

Отже, можемо констатувати, що податкова політика України пройшла ряд етапів свого становлення, але вона ще не є досконалою, має певні вади та характеризується переважно фіскальною спрямованістю. Її сучасними реаліями є складний механізм нарахування та адміністрування податків, часті зміни податкового законодавства та відсутність чітких, довгострокових орієнтирів.

Якість податкової політики визначається за такими показниками, як рівень податкового навантаження та складність розрахунку і адміністрування податків. Дослідження аудиторської компанії Price Water House Coopers та Світового банку говорять, що система оподаткування нашої держави потребує серйозного реформування для мінімізації негативного впливу податкової політики на соціально-економічне становище держави та рівень її інвестиційної привабливості.

Податкове навантаження є важливим показником ефективної податкової політики держави.

Розглянемо зарубіжний досвід та показники податкового навантаження на прикладі розвинутих країн.

Як показує аналіз таблиці 1, рівень податкового навантаження у розвинутих країнах коливається в межах

**Таблиця 1. Податкове навантаження у країнах з розвинутою ринковою економікою**

Країна	Податкове навантаження, %
Австрія	41,9
Великобританія	36,6
Норвегія	43,4
Італія	43,3
Німеччина	36,2
Франція	43,6
Швеція	48,2
Данія	48,9

Джерело: [5].

36—48,9 %. Найвищі показники спостерігаємо в Швеції та Данії, констатуючи той факт, що за рахунок високих податків ці країни мають можливість забезпечувати своїм громадянам досить високий рівень соціального захисту та надання соціальних послуг.

Щодо податкового навантаження в Україні, то воно складає близько 41,7% (рейтинг Paying Taxes 2019). Тенденція до зниження податкового навантаження в Україні розпочалася у 2016 році, коли відбулося суттєве зниження податкових ставок (передусім ЄСВ до 22%).

За підрахунками Українського товариства економічних свобод, середньостатистичний громадянин у 2017 році при середній зарплаті 10,6 тис. грн, 186 днів працює на себе, а 179 — на державу. З зарплати потрібно сплатити ЄСВ (22% — платить роботодавець), ПДФО (18%), військовий збір (1,5%). Потім ще сплачуються інші податки (податок на майно і т.д.)

Згідно з результатами спільного дослідження PwC і Групи Світового Банку "Paying Taxes 2019", де аналізується простота сплати податків у 190 країнах, Україна посіла 54 місце. У порівнянні з показниками попереднього року (у рейтингу "Paying Taxes 2018"), позиція України погіршилася на 11 пунктів, адже в цей період Україна була на 43 місці [6].

Експерти вважають, що причиною падіння рейтингу є зростання ефективної податкової ставки з 37,8% до 41,7%, що спричинило зростання податкового навантаження.

Інші показники рейтингу в Україні практично не змінилися. Ключових податків у нас 5, а часові витрати на подачу податкової звітності оцінюються в 327,5 годин (у минулорічному рейтингу — 328 годин). Середній показник для країн Центральної Азії та Східної Європи — 230 годин. В ЄС цей показник складає 161 год. Можемо констатувати, що за цим показником ми майже на останніх щаблях рейтингу і це є негативним фактором, який стримує підвищення ефективності податкової політики в Україні. Але відзначаємо і певні позитивні моменти за цим показником, адже у 2004 році він складав 2085 годин, тобто спостерігаємо поступове зниження часових витрат на подачу податкової звітності.

У трійку лідерів рейтингу Paying Taxes 2019 входять:

- Гонконг,
- Катар,
- Об'єднані Арабські Емірати.

Найгірші показники рейтингу має Венесуела, Чад та Центрально — Африканська Республіка.

Зазначимо, що високі позиції у рейтингу Paying Taxes говорять про те, що податкове законодавство є високоефективним та сприяє веденню бізнесу. Звісно, що цей рейтинг є інструментом для оцінки інвестиційної привабливості країни та виступає складовою рейтингу Doing Business, який оцінює легкість ведення бізнесу. Показники цих рейтингів суттєво впливають на рішення інвесторів щодо вкладання своїх коштів в ту чи іншу країну.

З урахуванням передового зарубіжного досвіду для покращення позицій нашої країни у рейтингу Paying Taxes рекомендується спростити правила обліку, форми податкових декларацій, поступово мінімізувати паперовий документообіг та розширювати електрон-

ний з метою подальшої автоматизації та оптимізації взаємодії податкоплатників з фіскальними органами.

Розглянемо сучасні тенденції щодо реалізації податкової політики та конкретні статистичні дані щодо надходжень ключових податків до Зведеного бюджету України у 2017—2018 роках.

Аналіз даних таблиці 2 дає змогу побачити, що найбільшу питому вагу в загальній сумі надходжень до зведеного бюджету складають саме податкові надходження (83,3% у 2018 році).

Основним бюджетоутворюючим податком залишається багато років поспіль ПДВ (його питома вага складає майже третину податкових доходів у 2018 році). Простежуємо зростання надходжень ПДВ у 2018 році на 60,5 млрд грн. Тобто можна констатувати, що ПДВ виконує яскраво виражену фіскальну функцію, справляючи сильний вплив на фінансово-господарську діяльність суб'єктів господарювання і їх фінансовий стан.

Слід зазначити, що механізм справляння ПДВ налічує багато суперечностей, тому залишається для вітчизняної системи оподаткування досить серйозною проблемою, яку слід вирішити. Зазначимо, що для більшості країн ЄС характерною є диференціація ставок із податку на додану вартість залежно від цілей споживання. Таким чином, реалізується регулююча та стимулююча роль податку. Доцільно зазначити, що відповідно до Директиви ЄС (директива VAT 2006/112/ЄС) держави-члени ЄС пов'язані загальними правилами щодо ставок ПДВ, які встановлюють мінімальний рівень стандартної ставки не менше 15% та пониженої не менше 5% [5].

Українська практика щодо встановлення ставок ПДВ більш консервативна — 20%, 7% та 0%. З огляду на вищезазначене, чинні ставки відповідають встановленим у ЄС вимогам, хоча і не мають широкої диференціації.

Тенденцію до зростання надходжень спостерігаємо і по податку з доходів фізичних осіб (на 123,8 млрд грн). Це пояснюється зростанням заробітної плати. Щодо прогнозу надходжень ПДФО у 2019 році, то вони також досить оптимістичні і розраховані із урахуванням прогнозного обсягу фонду оплати праці, встановленого рівня мінімальної заробітної плати, а також бази оподаткування з інших доходів та ставок оподаткування доходів фізичних осіб. Також вважається, що подальші заходи щодо легалізації виплати заробітної плати дозволять підвищити надходження цього податку до бюджету у майбутньому.

Зростають надходження податку на прибуток підприємств (на 32,8 млрд грн у 2018 році), що є позитивною тенденцією і говорить про зростання прибутковості підприємств та покращення їх фінансового стану.

Збільшуються надходження акцизного податку (на 11,2 млрд грн у 2018 році) у результаті підвищення ставок акцизів на окремі товари.

У таблиці 2 наведено дані як щодо надходжень загальнодержавних, так і місцевих податків (на прикладі єдиного податку).

Політика децентралізації вимагає наявності сильної власної доходної бази місцевих бюджетів, а отже, зростання ролі та значення місцевих податків та розши-

**Таблиця 2. Місце податкових надходжень  
у показниках виконання Зведеного бюджету України у 2017–2018 роках**

Показники	2017 рік, млрд грн	2018 рік, млрд грн
<b>Доходи</b>	<b>1017</b>	<b>1184,3</b>
<b>Податкові надходження, у т.ч.:</b>	<b>828,2</b>	<b>986,3</b>
1. Податок та збір на доходи фізичних осіб	185,7	229,9
2. Податок на прибуток підприємств	73,4	106,2
3. Рентна плата за користування надрами	45,0	43,0
4. Акцизний податок:	121,4	132,6
- з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	67,8	72,7
- з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	47,7	54,1
- з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів	6,0	5,9
5. Податок на додану вартість:	314,0	374,5
- з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з врахуванням відшкодування ПДВ (сальдо):	63,5	79,1
- ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	183,5	210,8
- відшкодування ПДВ	-120,1	-131,7
- з ввезених на територію України товарів	250,5	295,4
6. Ввізне мито	23,9	26,6
7. Земельний податок та орендна плата	26,4	27,3
8. Єдиний податок	24,1	29,6
<b>Неподаткові надходження, у т.ч.:</b>	<b>154,6</b>	<b>192,7</b>

Джерело: [7].

рення фінансової автономії відповідних територій. У 2018 році спостерігаємо зростання надходжень єдиного податку на 5,5 млрд грн.

Зазначимо, що в сучасних умовах місцеві податки досить поширені у більшості країн. За їх допомогою акумулюються кошти для фінансування місцевої інфраструктури та заходів місцевого значення. На жаль, в Україні місцеві податки не можуть забезпечити всі потреби місцевих бюджетів, тому для їх збалансування використовуються закріплені податки (наприклад, ПДФО) та міжбюджетні трансферти.

З огляду на це, органи місцевого самоврядування мають забезпечити підвищення ефективності бюджетно-податкового планування та сприяти виявленню резервів зростання податкового потенціалу. Досягти цієї мети можливо за рахунок прийняття зважених рішень під час встановлення місцевих податків на території відповідної територіальної громади.

Аналіз наведених статистичних даних дає можливість сформулювати основні характеристики сучасної податкової політики України:

- уідсутність чітко визначеної цілі податкової політики нашої країни;

- домінування фіскального характеру, що звісно ж ускладнює реалізацію регулюючої та стимулюючої функцій податків,

- домінування пропорційних ставок оподаткування, що окремі економісти вважають порушенням принципу соціальної справедливості;

- неефективна структура податкової системи, де основні надходження формуються за рахунок непрямих податків та низька ефективність місцевого оподаткування, що заважає ефективній реалізації політики децентралізації;

- складність розрахунку та адміністрування податків, результатом чого є низькі позиції в рейтингу

Paying Taxes через значні часові витрати на подачу податкової звітності;

- надмірно лібералізована імпортна політика, яка певною мірою стримує розвиток вітчизняного виробника;

- слабо розвинуті і недостатньо ефективні ресурсні платежі і податки на власність через недосконалість ринкової оцінки землі, корисних копалин, майна (у 2018 році спостерігаємо скорочення рентної плати за користування надрами на 1,9 млрд. грн, а також незначні надходження від податків на власність);

- неефективні екологічні податки, які не дають можливості забезпечити захист навколишнього середовища;

- недостатня ефективність податкових пільг, які надаються суб'єктам та призводять до порушення принципу нейтральності оподаткування та до втрати податкових надходжень;

- високий рівень податкового тягаря і нерівномірність його розподілу, що сприяє тінізації доходів, приховуванню їх від сплати податків тощо.

Визначивши сучасні тенденції податкової політики, проаналізуємо найбільш суттєві зміни податкового законодавства, які почали діяти з 1 січня 2019 року [8]:

- Підвищено ставки оподаткування щодо: акцизного податку з тютюнових виробів; екологічного податку; рентної плати за користування надрами для видобування нафти й конденсату; рентної плати за користування надрами для видобування залізної руди; рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.

- Усунуто недоліки щодо застосування трансфертного ціноутворення. Наразі вимоги трансфертного ціноутворення поширюються зараз на всіх номінальних посередників у ланцюгу операцій з нерезидентом, операції з яким зрештою вважаються контрольованими.

Розширено повноваження органу контролю щодо проведення зустрічних звірок з платниками, які взагалі не є сторонами контрольованих операцій з метою отримання достовірної інформації для трансфертного ціноутворення. Також закріплено принцип "substance over form", що означає "превалювання сутності над формою", де характеристики контрольованої операції визначаються згідно з фактичними діями сторін і фактичними умовами їх проведення, яким віддається перевага в разі їх невідповідності оформленим документам.

— Спрощено можливість доступу до суду як платникам податків, так і контролюючим органам за рахунок зниження максимального розміру судового збору (19,2 тис. грн).

— Знижено оподаткування ПДВ міжнародних посилок (неоподатковувана вартість міжнародних посилок знижується до 100 євро для одного одержувача — фізичної особи).

— Чітко визначено обов'язковість використання РРО під час продажу лікарських засобів та виробів медичного призначення.

— Покращено адміністрування обігу пального та запроваджено ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво, зберігання, оптову та роздрібну торгівлю паливом.

— Підвищено ставки туристичного збору та змінені правила його справляння.

— Збільшено процесуальні строки для подання заперечень на висновки перевірки; подання заперечень на рішення податкових органів, що сприятиме збільшенню можливостей для захисту інтересів податкоплатника у разі порушень зі сторони контролюючих органів.

— Продовжено звільнення від сплати ПДВ для ввезення в Україну транспортних засобів, оснащених виключно електродвигунами, які не забруднюють навколишнє середовище (до 31.12.2022 року).

Проаналізуємо основні вектори реформування податкової політики, які були озвучені командою Президента В. Зеленського. У заявах зазначалося, що першочерговими заходами для оптимізації податкової політики України мають стати [9]:

— зниження навантаження на фонд оплати праці, щоб вивести його із тіні за рахунок впровадження регресивної шкали ставок ЄСВ і поступового зниження ставки ПДФО;

— перетворення податкової на сервісну службу з метою зменшення тиску на бізнес;

— запровадження податку на виведений капітал з метою детінізації економіки;

— забезпечення електронного відкриття і закриття бізнесу та переведення всіх податкових та митних процедур у цифровий формат, запровадження електронної ТТН та E-receipt;

— збереження спрощеної системи оподаткування за рахунок законодавчого закріплення незмінності умов оподаткування для ФОП;

— проведення податкової амністії яка передбачає можливість пробачити ухилення від податків, під час легалізації всього свого доходу;

— реформування податкових органів за рахунок передачі повноважень Державної податкової служби Службі фінансових розслідувань;

— деофшоризацію бізнесу — перекриття можливостей для бізнесу ухилятися від оподаткування в офшорах.

Багато з цих напрямів є досить сучасними та слушними та в майбутньому дозволять покращити рейтинг України.

Але дискусійним є питання щодо доцільності впровадження податку на виведений капітал. Цю ідею три-чотири роки обговорювали фахівці і ймовірність його введення найближчим часом залишається високою.

Зазначимо, що практика введення податку на виведений капітал практично не використовується у європейській практиці та належить до нестандартних і малопоширених систем оподаткування. У разі введення цього податку влада передусім має на меті детінізувати економіку та сприяти притоку інвестицій у країну.

У Світовому банку заявили, що заміна в Україні податку на прибуток податком на виведений капітал не є необхідною та ефективною, а МВФ наголошує на ризикі з приводу втрат доходів державного бюджету через введення цього податку. Хоча є думки інших економістів, які вважають, що починаючи з третього року надходження цього податку зростуть, перевищивши надходження від податку на прибуток підприємств. Тому цей напрям потребує подальшого детального вивчення.

## ВИСНОВОК

Таким чином, сучасними проблемами здійснення податкової політики в Україні залишаються складність та суперечливість податкового законодавства, внесення частих та численних змін до податкових законів, що порушує принцип стабільності податкового законодавства; надмірне та нерівномірне податкове навантаження на платників податків, що не стимулює до розвитку підприємницької та іншої діяльності, сприяє зростанню недоїмки по податкових платежах у бюджет, численні конфлікти між контролюючими органами у сфері оподаткування та платниками податків, значні масштаби тінізації економіки тощо.

Намір України інтегруватися в європейський економічний та політичний простір зумовлює необхідність не тільки адаптації вітчизняного законодавства до вимог ЄС, але й його гармонізації та уніфікації.

Проаналізувавши недоліки чинної податкової політики та проблеми, до яких вони призвели, можна виділити основні стратегічні цілі податкової реформи:

— забезпечення стабільності та передбачуваності податкової політики з визначенням її чітких стратегічних та тактичних цілей;

— підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств за рахунок масштабного використання стимулюючої функції податкової політики та збільшення за рахунок цього надходжень до бюджету; запровадження заходів з податкового стимулювання процесів інвестування і направлення коштів підприємств на модернізацію виробництва,

— виведення бізнесу з тіньового сектора за рахунок ефективного впровадження заходів по зниженню податкового навантаження та податкової амністії;

— збереження помірного податкового тиску на податкоплатників з одночасним забезпеченням підтримки збалансованості бюджетної системи;

— підвищення нейтральності податкової політики;

— гармонійне поєднання інтересів держави та платників податків;

— створення удосконаленої форми електронного кабінету для всіх податків платників та повномасштабне використання діджиталізації;

— активізація інвестиційної діяльності через спрощення податкової політики та зниження податкового навантаження;

— підвищення простоти податкового законодавства та зниження витрат часу та грошей на сплату податків на їх адміністрування, що дозволить покращити рейтинг України в "Paying Taxes";

— розширення прав органів місцевого самоврядування у сфері податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності та посилення фінансового самозабезпечення органів місцевого самоврядування за рахунок збільшення власних доходів місцевих бюджетів;

— скасування необгрунтованих податкових пільг (преференцій);

— приведення податкового законодавства України до міжнародних стандартів;

— підвищення податкової культури платників податків;

— проведення податкових консультацій для податкоплатників.

Таким чином, метою податкової реформи згідно з Програмою сталого розвитку України 2020 є побудова такої податкової політики, яка є економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, сприяє соціально-економічному зростанню, дозволяє забезпечити надійну фінансову базу державі та досягти консенсусу між державою та податкоплатниками.

Головними напрямками реформи є перехід від суто фіскальної та регулюючої спрямованості фіскальних органів до обслуговуючої, які консультують та допомагають у нарахуванні та сплаті податків, а не лише переслідують ціль наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій.

Зазначимо, що пріоритетом державної податкової політики на 2018—2020 роки є забезпечення стабільності податкової політики, зокрема підвищення ефективності та полегшення податкового адміністрування з мінімізацією можливостей для зловживань.

Отже, головним курсом реформування є вироблення нового, якісного рівня системи оподаткування нашої держави, який сприятиме розвитку бізнесу, притоку інвестицій у країну, зростанню попиту споживачів на внутрішньому ринку з одночасним підвищенням загальних податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів за рахунок не підвищення податкового навантаження, а за рахунок зростання доходів.

## Література:

1. Андрущенко В.Л. Податкові системи зарубіжних країн. — К.: Комп'ютер прес, 2016. — 326 с.
2. Литвіцька Н.Ю. Історія виникнення податків [Електронний ресурс] / Н.Ю. Литвіцька // Державне регулювання економікою, 2010. — Режим доступу: [http://www.rusnauka.com/4\\_SWMN\\_2010/Economics/58421.doc.htm](http://www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/Economics/58421.doc.htm)
3. Американський реформатор розповів як перетворити Україну на заможну державу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://nv.ua/ukr/publications/amerikanskij-reformator-rozpoviv-jak-peretvoriti-ukrajinu-na-protsvitajuchu-krajinu-71425.html>

4. Musgrave R. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy / R. Musgrave. — New York: McGraw-Hill Book Company, 1959. — 628 p.

5. Офіційний сайт Евростату [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurostat.eu/stat.php?razdel=country&count=world&table=ggesia>

6. Рейтинг Paying Taxes — 2019: України выбыла из топ-50 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://icg-seminar.com.ua/v-rejtinge-legkosti-uplaty-nalogov-ukraina-poteryala-11-pozitsij>

7. Показники виконання бюджету України у 2017-2018 роках [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/pokaznyky-vikonannia-biudzhetu-ukrainyrr?category=bjudzhet&subcategory=Current+year+budget+information>

8. Податкові зміни-2019 прийнято: що зміниться? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.google.com.ua/search?ei>

9. Що обіцяє нова влада щодо оподаткування. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://1glvip.expertus.ua/?utm\\_source=www.golovbukh.ua&utm\\_medium=refer&utm\\_campaign=slider\\_banner\\_EGB\\_probny\\_dostup#/document/16/27439/](https://1glvip.expertus.ua/?utm_source=www.golovbukh.ua&utm_medium=refer&utm_campaign=slider_banner_EGB_probny_dostup#/document/16/27439/)

## References:

1. Andruschenko, V.L. (2016), Podatkovi systemy zarubizhnykh krain [Tax systems of foreign countries], Komp'iuter pres, Kyiv, Ukraine.
2. Lytvits'ka, N.Yu. (2010), "History of taxes", Derzhavne rehuliuвання ekonomikoі, available at: [http://www.rusnauka.com/4\\_SWMN\\_2010/Economics/58421.doc.htm](http://www.rusnauka.com/4_SWMN_2010/Economics/58421.doc.htm) (Accessed 15 Aug 2019).
3. Paskhover, O. (2015), "The American reformer told how to turn Ukraine into a wealthy state", available at: <https://nv.ua/ukr/publications/amerikanskij-reformator-rozpoviv-jak-peretvoriti-ukrajinu-na-protsvitajuchu-krajinu-71425.html> (Accessed 15 Aug 2019).
4. Musgrave, R. (1959), The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, McGraw-Hill Book Company, New York, USA.
5. Eurostat (2019), available at: <http://www.eurostat.eu/stat.php?razdel=country&count=world&table=ggesia> (Accessed 15 Aug 2019).
6. ICG (2018), "Paying Taxes Rating — 2019: Ukraine has dropped out of the top 50", available at: <https://icg-seminar.com.ua/v-rejtinge-legkosti-uplaty-nalogov-ukraina-poteryala-11-pozitsij> (Accessed 15 Aug 2019).
7. Ministry of Finance of Ukraine (2019), "Indicators of budget execution of Ukraine in 2017-2018", available at: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/pokaznyky-vikonannia-biudzhetu-ukrainyrr?category=bjudzhet&subcategory=Current+year+budget+information> (Accessed 15 Aug 2019).
8. Dt-Kt (2018), "Tax Changes-2019 Accepted: What Will Change?", available at: <https://news.dtk.ua/taxation/common/51818> (Accessed 15 Aug 2019).
9. Holovbukh (2019), "What the new government promises is the tax authority", available at: [https://1glvip.expertus.ua/?utm\\_source=www.golovbukh.ua&utm\\_medium=refer&utm\\_campaign=slider\\_banner\\_EGB\\_probny\\_dostup#/document/16/27439/](https://1glvip.expertus.ua/?utm_source=www.golovbukh.ua&utm_medium=refer&utm_campaign=slider_banner_EGB_probny_dostup#/document/16/27439/) (Accessed 15 Aug 2019).

Стаття надійшла до редакції 21.08.2019 р.

УДК 336.532.2

Ю. Д. Радіонов,  
к. е. н., начальник відділу адаптації та імплементації  
міжнародних стандартів, Рахункова палата України  
ORCID ID: 0000-0002-1691-1090

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.39

## ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ

Yu. Radionov,  
PhD in Economics, The Head of the International Standards Adaptation  
and Implementation, The Accounting Chamber of Ukraine

### BUDGET EXPENDITURES FOR SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

**У статті проаналізовано вплив бюджетних видатків на темпи соціально-економічного розвитку країни. Встановлено їх важливу роль як дієвого інструменту забезпечення економічного зростання, покращення соціальної інфраструктури, розширення мережі доступних суспільних благ. Водночас проаналізовано низьку ефективність використання бюджетних видатків у сучасних умовах. Проаналізовано види бюджетних порушень, які допускають учасники бюджетного процесу, обґрунтовано їх причинно-наслідковий зв'язок та вплив на повноту виконання бюджетних програм, сталу динаміку соціально-економічного розвитку країни. Запропоновано шляхи покращення становища, мінімізації бюджетних порушень, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних видатків. Важливим є застосування програмно-цільового методу бюджетування, оптимізації структури видатків, прогнозування і планування, що дозволить на якісно новому рівні здійснювати управління бюджетними видатками, досягати вагомих соціально-економічних показників.**

**In the current environment, budget expenditures are a powerful and effective tool for ensuring sustainable socio-economic development of the country. The share of expenditures of budgets of different levels in the gross domestic product characterizes the role of the state in regulating socio-economic processes. Budget expenditures play a leading role in meeting important public needs, as they provide for the implementation of numerous programs of social, economic, cultural development of the country, influence the raising of income and quality of life of citizens and contribute to the implementation of the general economic policy of the state. In many countries, budget expenditures have become an instrument of sustainable economic and social development. However, in Ukraine they have not become a vehicle for economic growth. One of the reasons is inefficient use of budget expenditures, their low efficiency, which negatively affects the dynamics of socio-economic development of the country. This problem makes us rethink the role and importance of budget expenditures in the modernization of the economy, and poses the task of scientists to find mechanisms to ensure effective management of budget expenditures. The conducted analysis of budgetary irregularities made it possible to follow trends in the main violations of the budget legislation, inefficient management and use of budgetary funds. The results of the study show that budgetary irregularities in the management and use of budget expenditures are systemic in that they recur from year to year, although the types of irregularities vary depending on time and circumstances. Ways have been worked out to improve the situation, which will increase the efficiency and effectiveness of the use of budget funds. It is important to endorse a fundamentally new science-based concept of budgetary expenditure policy. To focus on a new understanding of the essence of budget funds, their role in modernizing the economy of the country, the transition to a new level of living standards in social, humanitarian, environmental policy. Budgetary funds should be allocated reasonably and rationally, mobilized in strategic directions of development, those priority goals that will provide in the near future significant socio-economic breakthrough, effect and benefit and will contribute to the improvement of social development and the transition of its economy to a new stage**

**of society. The allocation of budgetary funds should be based on three basic principles, namely: the appropriateness of the provision, the validity of the direction and the efficiency of the use of budgetary funds. Adherence to these principles is the mechanism that will help direct budgetary resources to the main national priorities, stimulate the improvement of the structure of expenditure relations and achieve the strategic goal in the implementation of each budget program.**

*Ключові слова: бюджет, бюджетні видатки, бюджетні кошти, ефективне використання коштів, соціально-економічний розвиток.*

*Key words: budget, budget expenditures, budgetary funds, efficient use of funds, socio-economic development.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Формування основ сталого соціально-економічного розвитку є одним з пріоритетних завдань усієї економічної політики держави. Виходячи з функцій, які покладаються на державу, визначаються обсяги бюджетних видатків. Активна участь держави у здійсненні соціально-економічної трансформації, зумовлює виникнення різних видів бюджетних видатків. Частка видатків бюджетів різних рівнів у ВВП характеризує роль держави у регулюванні соціально-економічних процесів. Бюджети усіх рівнів повинні мати стабільне фінансове забезпечення для виконання тих завдань, які стоять перед державою на відповідному етапі її розвитку.

Бюджетні видатки відіграють провідну роль у задоволенні важливих суспільних потреб, розвитку економіки і соціальної сфери, захисті країни, забезпеченні громадського правопорядку, функціонування системи державного управління. Обмеженість у бюджетних коштах, впливає на повноту фінансування бюджетних програм, інвестиційних проектів, що стримує динаміку соціально-економічного розвитку.

У сучасних умовах роль бюджету у розподільчих процесах регулювання соціально-економічних процесів лише зростає, що відповідним чином позначається на бюджетних видатках і їх ролі у вирішенні складних питань суспільного розвитку, що є досить важливим і актуальним.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вчених, які досліджували видатки бюджету відомі праці: Е.Б. Аткинсона, С.Л. Брю, Т. Веблена, К.Р. Макконнелла, В. Нордхауса, Дж.Е. Стігліца, П. Самуельсона та інших. З-поміж вітчизняних науковців питанням розвитку положень використання бюджетних видатків, удосконалення методологічних засад їх планування присвячені праці: І. Благуна, О. Василика, В. Гейця, Л. Клець, Л. Лисяк, І. Чугунова, С. Юрія та інших. Розроблений вченими інструментарій є основою досліджень бюджетних видатків у системі загальнодержавних концепцій управління бюджетними коштами. Проте на цьому етапі економічних перетворень необхідні теоретико-методологічні узагальнення в управлінні бюджетними видатками, аналіз існуючих проблем з метою створення адаптивного механізму для підвищення ефективності бюджетних видатків у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку та його впровадження в бюджетну систему країни.

## МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є аналіз і узагальнення існуючих проблем в управлінні та використанні видатків бюджету, а також напрацювання шляхів підвищення їх ефективності та результативності.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На сучасному етапі економічний розвиток не можливий без участі бюджету, адже бюджетні видатки зосереджені в бюджеті виступають важливим інструментом впливу на динаміку соціально-економічного розвитку країни. Перерозподіляючи через бюджетну систему до 65% ВВП, бюджетні видатки виступають важливим інструментом впливу на динаміку економічних та соціальних показників. З допомогою бюджетних видатків, забезпечується підтримка малозабезпечених сімей, здійснюється фінансування окремих галузей: освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, судової гілки влади, органів правопорядку, формуються основи обороноздатності країни. Бюджетні видатки забезпечують реалізацію численних програм соціального, економічного, культурного розвитку країни, вони впливають на підвищення рівня доходів і якості життя громадян і сприяють впровадженню загальної економічної політики держави.

У вітчизняній та зарубіжній економічній літературі зазначається, що видатки бюджету є важливою складовою загальнодержавних видатків, є виразом економічних відносин, які виникають під час використання державою бюджетних коштів.

Так, на думку Клець Л.Є., видатки бюджету — це економічні відносини, на основі яких здійснюється процес використання грошових ресурсів централізованого фонду для виконання державою своїх функцій. Видатки бюджету — це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум [1, с. 27].

Доволі лаконічне визначення терміну дають Благун І.Г., Воронко Р.М., Бучкович М.Л., на їх думку, видатки бюджету — законодавчо визначені норми і напрями використання бюджетних коштів [2, с. 31]. Автори зазначають, що соціально-економічна суть бюджетних асигнувань визначається: природою і функціями держави, рівнем розвитку країни, формою надання бюджетних трансфертів, розгалуженістю зв'язків державного бюджету з національною економікою.

Бюджетний кодекс України розділив поняття "витрати бюджету" та "видатки бюджету". Згідно з цими нормами (п. 13 ст. 2), видатки бюджету — кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [3]. У Бюджетному кодексі зазначено, що до видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів з бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюд-

жетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків встановленого порядку проведення розрахункових операцій [3].

Бюджетні видатки є індикатором соціально-економічної політики держави. Економічна сутність формування видатків бюджету полягає в необхідності вирішення складних завдань соціально-економічного розвитку. За їхньою допомогою, держава виконує свої функції та регулює економічні та соціальні процеси.

Видатки бюджету класифікуються за: функціями, з виконанням яких вони пов'язані; економічною характеристикою операцій, під час проведення яких здійснюються ці видатки; ознакою головного розпорядника бюджетних коштів; бюджетними програмами [4, с. 77].

Як зазначають відомі науковці, видатки бюджетів за своєю економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для забезпечення суспільного добробуту. Зміст і характер бюджетних витрат полягає у забезпеченні потреб діяльності держави [5, с. 123].

Професор Чугунов І.Я. зазначає, що видатки бюджету за економічною сутністю є інструментом розподілу і перерозподілу централізованого грошового фонду держави та його використання за цільовим призначенням для зростання суспільного добробуту [6, с. 220].

На нашу думку, бюджетні видатки є відображенням економічних відносин, які пов'язані з розподілом і перерозподілом ВВП, централізованих фондів грошових коштів зосереджених в бюджеті та їх цільового використання на реалізацію різноманітних соціально-економічних програм та заходів в межах бюджетної системи країни [7, с. 30].

Першочергово виникнення видатків бюджету продиктовано реальною необхідністю держави виконувати завдання і функції, які постають перед суспільством. У стародавні часи, держава була органом насильства, основними її функціями були збереження і зміцнення існуючого ладу, форм власності, оподаткування населення та тримання його у покорі. В країнах Давнього Сходу на державу були покладені економічні функції щодо прокладання доріг, запровадження єдиного грошового обігу, будівництво іригаційних споруд.

У багатьох країнах, бюджетні видатки стали інструментом стійкого розвитку економіки, соціальної сфери. В Україні, видатки бюджету поки що не стали дієвим засобом зростання економіки, покращення добробуту громадян. Однією з причин — неефективне використання бюджетних видатків, низька їх результативність, що негативно впливає на динаміку соціально-економічного розвитку країни. Ця проблема змушує науковців і практиків переосмислити роль і значення бюджетних видатків у модернізації економіки і ставить перед вченими завдання пошуку механізмів забезпечення ефективного управління бюджетними видатками.

Мобілізуючи через бюджет фінансові ресурси у формі податків, зборів, платежів, держава використо-

вує асигнування як бюджетні видатки на загальнодержавні цілі: освіту, медицину, оборону, культуру, забезпечення громадського правопорядку, охорону навколишнього середовища, соціальний захист населення, формування та утримання структур державних органів влади і управління. В цьому взаємозв'язку, важливо, щоб бюджетні видатки були надійним інструментом досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку. Хоча практика свідчить протилежне, тобто цілі не завжди досягають мети і причиною цьому низька ефективність видатків бюджету.

Так, затверджена у 2011 році Верховною Радою України Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази на період до 2030 року внаслідок значного недофінансування не виконується, а її мета й очікувані результати не досягаються. Аудитом встановлено, що у 2011—2018 роках ця Програма профінансована лише на 14 % запланованих обсягів. Недофінансування призводить до закриття об'єктів, не завершено розпочатих раніше робіт створює ризики безрезультативного витрачання майже 1,5 млрд грн державних коштів, сплачених у попередні роки. У зв'язку з інфляцією та втратою актуальності проектно-кошторисною документацією, розробленою 5—10 років тому, необхідна для завершення розпочатих робіт сума може сягати понад 7 млрд гривень [8].

Недофінансування важливих соціально-економічних програм та проектів, загострює проблему надання населенню якісних і в достатній кількості суспільних благ і послуг. Причиною є те, що не усі бюджети мають належний рівень фінансового забезпечення. Крім того, деякі розпорядники та одержувачі бюджетних коштів нехтують основними принципами, на яких побудовано бюджетну систему України, а саме: ефективності та результативності використання бюджетних коштів.

Так, на будівництво, реконструкцію та ремонт доріг загальнодержавного значення Дніпропетровської, Хмельницької та Закарпатської областей було неефективно витрачено понад 410,3 млн гривень. Причина — несвоєчасне та неповне прийняття управлінських рішень Укравтодором та службами автомобільних доріг цих областей [9].

У нинішніх умовах соціально-економічного розвитку досить актуальним залишається дослідження впливу процесів пов'язаних з функціонуванням фінансів, переліком бюджетних видатків на ефективність соціально-економічного розвитку країни. Адже, здобутки в соціально-економічній сфері не повною мірою задовольняють суспільні потреби. До того ж аналіз фактичного стану та оцінка впливу бюджетних видатків на забезпечення сталої динаміки росту дає можливість знаходити як фактори стримування, так і нові шляхи для покращення економіко-соціальних процесів у країні.

Як зазначає Василик О.Д., цільове спрямування коштів означає, що бюджетні видатки здійснюються суворо за цільовим призначенням відповідно до напрямів витрат, передбачених у кошторисах і фінансових планах [5, с. 137].

Досліджуючи проблему ефективного використання видатків бюджету, ми проаналізували основні порушення, які допускають розпорядники та одержувачі бюджетних коштів при управлінні і використанні фінансового ресурсу.

Таблиця 1. Основні порушення бюджетного законодавства, відсотки

Класифікація видів порушень	Роки								Разом за 2011-2018 роки
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Бюджетні правопорушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення	40,9	-	1,6	9,6	-	-	-	-	6,5
Порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти	19,1	24,9	18,1	13,2	10,4	1,8	1,0	3,2	11,5
Використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав	13,1	27,9	25,8	2,4	32,6	48,2	26,1	-	22,0
Втрати внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень	6,0	1,7	-	-	-	-	-	2,0	1,6
Планування з порушенням чинного законодавства	5,5	8,9	34,3	28,7	33,6	35,8	40,7	64,1	31,4
Використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства	3,9	6,9	-	16,6	13,9	11,1	24,8	21,6	12,4
Заплановані та використані кошти, не передбачені жодною державною програмою	3,2	-	-	-	-	-	-	-	0,4
Недотримання установлених порядку та термінів складання, затвердження і подання документів	-	12,7	-	7,6	5,5	-	3,8	-	3,6
Порушення пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку	-	9,8	4,5	1,4	-	2,0	1,0	4,3	2,8
Нецільове використання коштів державного бюджету, передбачених на виконання державних програм	-	3,0	-	-	-	-	-	-	0,4
Відволікання коштів державного бюджету у дебіторську заборгованість	-	1,7	3,9	-	1,1	-	-	-	0,9
Недотримання установлених порядку та термінів перерахування міжбюджетних трансфертів	-	-	2,1	-	-	-	-	-	0,3
Недотримання принципу пропорційності фінансування (розподілу) бюджетних коштів	-	-	2,1	2,0	-	-	-	-	0,5
Нецільове використання кредитних ресурсів	-	-	4,6	-	-	-	-	-	0,5
Незаконні виплати заробітної плати	-	-	1,2	-	2,1	-	-	-	0,4
Перерозподіл коштів між бюджетними програмами та кодами економічної класифікації	-	-	-	-	-	-	-	3,5	0,4
Незаконне збільшення обсягів дотацій та субвенцій	-	-	-	11,1	-	-	-	-	1,4
Незаконне недофінансування захищених статей держбюджету	-	-	-	5,7	-	-	-	-	0,6
Інші	8,3	2,5	1,8	1,7	0,8	1,1	2,6	1,3	2,4
Всього, %	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [10—17].

Так, аналіз основних порушень в сфері бюджетного законодавства показав, що за період 2011—2018 років найбільша питома вага, а саме 31,4 % було допущено порушень при плануванні з порушенням чинного законодавства (табл. 1). На другому місці, за нашими розрахунками, а саме — 22,0 % було скоєно порушень під час використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав. На третьому, використання коштів з порушенням чинного законодавства — 12,4 % у загальній структурі основних порушень бюджетного законодавства

за 2011—2018 роки. Далі, як видно з даних таблиці 1, йдуть порушення здійсненні під час закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти — 11,5 %, порушення, пов'язані з розміщенням та виконанням державного замовлення — 6,5 %, недотримання установленого порядку та термінів складання, затвердження і подання документів — 3,6 %. Решта порушень стосується неналежного ведення бухгалтерського обліку — 2,8 %, втрат внаслідок прийняття незаконних управлінських рішень — 1,6 %, відволікання коштів у дебіторську заборгованість — 0,9 %.

**Таблиця 2. Види порушень неефективного управління та використання бюджетних коштів, відсотки**

Класифікація видів бюджетних порушень	Роки								Разом за 2011-2018 роки
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень	22,9	10,6	-	39,7	11,6	-	2,7	26,9	14,4
Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень	22,0	26,1	8,1	3,0	2,9	70,4	60,9	18,0	26,5
Неефективне використання коштів іноземних цільових позик та коштів, пов'язаних з обслуговуванням цих позик	21,6	8,4	-	-	-	-	-	-	3,8
Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування	15,3	9,0	26,2	-	3,6	-	-	3,4	7,3
Неефективне використання коштів спеціального фонду та резервного фонду державного бюджету	5,4	-	1,8	-	-	-	-	-	0,9
Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні	4,3	14,0	-	25,6	32,5	1,6	-	22,8	12,7
Неефективне використання коштів резервного фонду державного бюджету	2,6	-	-	-	-	-	4,6	-	1,0
Неефективне використання коштів на підготовку спеціалістів та на проведення науково-дослідних робіт	2,3	-	1,1	1,7	1,3	1,8	-	-	1,0
Неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання), оплату послуг з оренди приміщень, утримання автотранспорту та неефективне використання державного майна	2,0	4,6	6,1	2,2	5,7	-	-	7,8	3,5
Неефективне використання коштів Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	-	12,2	26,6	-	-	-	-	-	4,8
Неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів	-	11,8	4,3	1,6	24,5	1,3	10,8	4,7	7,5
Неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету	-	-	25,1	23,9	16,6	18,5	8,9	8,5	12,7
Неефективне управління державним майном шляхом його утримання без використання	-	-	-	-	-	2,3	3,8	-	0,7
Інші	1,6	3,3	0,7	2,3	1,3	4,1	8,3	7,9	3,2
Всього, %	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за [10—17].

Якщо розглядати види порушень в розрізі років, то видно, що ситуація досить неоднорідна, на зміну одним порушенням з'являються інші. В наведеній нами динаміці за вісім років, видно, що чотири види порушень, зокрема: порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти; використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав; планування з порушенням чинного законодавства; використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства є найбільш вживани-

ми або такими, які часто допускали учасники бюджетного процесу.

Окрім основних порушень бюджетного законодавства, ми проаналізували порушення, що здійснюються учасниками бюджетного процесу в сфері неефективного управління та використання бюджетних коштів. Зокрема до числа найбільш вживаних можна віднести втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень — 26,5 % (табл. 2). Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управ-

лінських рішень — 14,4, неефективне управління коштами через недоліки в плануванні — 12,7%, неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету — 12,7 %, неефективне використання коштів шляхом їх тривалого утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів — 7,5 %, неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування — 7,3 % у загальній структурі усіх порушень неефективного управління та використання бюджетних коштів, що допустили учасники бюджетного процесу протягом 2011—2018 років.

Ситуація з неефективним управлінням та використанням бюджетних коштів аналогічна з основними порушеннями бюджетного законодавства, тобто щорічно види бюджетних порушень різняться. Стабільно протягом восьми років учасники бюджетного процесу допускали: втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень, а також неефективне використання коштів шляхом тривалого їх утримання без використання на реєстраційних рахунках розпорядників бюджетних коштів, неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до державного бюджету.

Проведений нами аналіз дав можливість прослідкувати тенденції в сфері основних порушень бюджетного законодавства, неефективного управління та використання бюджетних коштів. Як видно з отриманих результатів, проблеми порушень у сфері видатків бюджету є системними, оскільки повторюються з року в рік, хоча види порушень змінюються в залежності від певного часу і обставин.

Ці нерівності й коливання вказують на те, що класифікація видів бюджетних правопорушень не є сталою, а навпаки, постійно змінюється залежно від сфери проведеного аудиту, встановлених фактів і обсягів бюджетних порушень [18, с. 64].

Так, найбільші обсяги порушень бюджетного законодавства, які допускали учасники бюджетного процесу у 2018 році припадали на планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав — 37 15,4 млн грн, використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства — 1253,3 млн грн (табл. 3).

У структурі неефективного управління та використання бюджетних коштів найбільші обсяги порушень виявлені через неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень — 1190,3 млн грн, неефективне управління коштами через недоліки в плануванні — 1009,0 млн грн (табл. 4).

Виявлені види порушень їх системність та обсяги свідчать, що проблема бюджетних порушень криється в недосконалості системи управління бюджетними видатками. Види порушень вказують, що учасники бюджетного процесу під час управління та використанні бюджетних видатків не достатньо ефективно застосовують засоби, способи та методи підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів, що впливає на динаміку соціально-економічних показників. До того ж сама по собі проблема системних бюджетних порушень з часом не зникне, тому необхідно вжити певні заходи з боку держави для її вирішення.

**Таблиця 3. Найбільші обсяги виявлених у 2018 році незаконного, в тому числі, нецільового використання бюджетних коштів, млн грн**

	Класифікація порушень	Сума
1.	Планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав	3715,4
2.	Використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства	1253,3
3.	Порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку	249,8
4.	Перерозподіл коштів між бюджетними програмами та кодами економічної класифікації	200,5
5.	Порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти	187,0
6.	Втрати внаслідок прийняття управлінських рішень з порушенням норм законодавства	118,8

Джерело: побудовано автором за [17].

**Таблиця 4. Найбільші обсяги виявлених неефективного управління і використання бюджетних коштів у 2018 році, млн грн**

	Класифікація порушень	Сума
1.	Неефективне використання коштів внаслідок необґрунтованих управлінських рішень	1190,3
2.	Неефективне управління коштами через недоліки в плануванні	1009,0
3.	Втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень	795,0
4.	Неефективне управління коштами, внаслідок чого їх повернуто до бюджету	365,2
5.	Неефективне використання коштів на придбання основних фондів (обладнання)	336,5
6.	Неефективне управління коштів шляхом тривалого їх утримання без використання	209,7
7.	Неефективне використання коштів через відсутність обґрунтованого прогнозування і планування	143,7

Джерело: побудовано автором за [17].

У світлі сучасних викликів, що стоять перед країною, необхідно затвердити принципово нову науково обґрунтовану концепцію бюджетної політики в сфері видатків. Зосередити увагу на новому розумінні суті бюджетних коштів, їх ролі у модернізації економіки країни, переходу на новий рівень стандартів життя в соціальній, гуманітарній, екологічній політиці. Бюджетні кошти мають розподілятися обґрунтовано та раціонально, мобілізуватися на стратегічних напрямках розвитку, тих пріоритетних цілях, які забезпечать у найближчій перспективі значний соціально-економічний прорив, ефект та користь і сприятимуть удосконаленню суспільного розвитку та переходу його на новий етап соціально-економічного розвитку та еволюції суспільства.

На нашу думку, розподіл бюджетних коштів має здійснюватись за трьома основними принципами, а саме: доцільності надання, обґрунтованості спрямування та ефективності використання бюджетних коштів. Дотримання цих принципів є тим механізмом, який сприятиме направленню бюджетних коштів у русло основних національних пріоритетів, стимулюватиме удосконалення структури видаткових відносин та досягнення стратегічної мети при реалізації кожної бюджетної програми.

Необхідно посилити відповідальність розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за ефективність та результативність використання бюджетних видатків,

встановити прямий зв'язок і взаємозалежність між видатками бюджету і очікуваним результатом. Це дасть змогу відслідковувати рух коштів та контролювати процес реалізації проекту, програми, будівництво об'єкту, виконання заходу. В разі, якщо зв'язок втрачено, досягти певного результату буде досить складно або взагалі неможливо.

Бюджетним коштам має бути забезпечено: прозорість руху та адекватна звітність; адресність та цілеспрямованість; орієнтація на кінцеву мету.

Зміни в економіці, соціальній сфері прямо пропорційно залежать, не тільки, від вміння провести системне реформування економіки, а також ефективного та раціонального використання бюджетних видатків, щоб досягти поставлених цілей.

Бюджетні порушення стримують динаміку соціально-економічного розвитку, впливають на темпи зростання продуктивності праці. виправити становище можна за рахунок пошуку шляхів посилення дій позитивних і послаблення негативних факторів. Цей пошук доцільний за двома напрямками: використання інноваційних методів управління фінансами та покращення існуючих інструментів використання ресурсів, у тому числі, за рахунок зниження прямих втрат та мінімізації бюджетних порушень під час використання бюджетних коштів.

У нинішніх умовах, важливим є застосування програмно-цільового методу бюджетування, оптимізації видатків бюджету, а також посилення прогнозування і планування, що дозволить на якісно новому рівні визначати оптимальні розміри видатків та раціональніше витратити бюджетні кошти.

Бюджетні видатки доцільно зосереджувати на тих бюджетних програмах, інвестиційно-інноваційних проектах, що визначають "точки росту" економіки як сьогодні, так і в найближчі 10—20 років. Бюджетні кошти не повинні розпорошуватись, навпаки, забезпечувати розвиток економіки на інвестиційно-інноваційній моделі. В свою чергу, інноваційна діяльність має бути зосереджена на розробці інтелектуального продукту, нових видів техніки, технологій, енергозберігаючих виробництв, що суттєво покращить структуру і якість виробництва та соціальної сфери і стане потужним економічним важелем, що докорінно змінить не тільки наше життя, а й уявлення про нього. Для цього необхідно змінити ставлення до бюджетних видатків як важливого фінансового ресурсу економіки, а також ролі і значення прогресивних секторів економіки у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку.

З метою підвищення результативності бюджетних видатків, певну їх частку доцільно спрямовувати у ті сфери знань, що забезпечать у перспективі технічний, технологічний, інноваційний прорив. Закладуть основу створення нових зразків продукції, інноваційних технологій, що сприятиме суспільному поділу праці, появи нових видів суспільних послуг та галузей економіки.

## ВИСНОВКИ

Бюджетні видатки є необхідною умовою становлення і розвитку держави, її економіки, соціальної сфери, формування передумов для зростання добробуту населення. З допомогою видатків бюджету, держава виконує свої функції та регулює економічні та соціальні про-

цеси. Вони є невід'ємною складовою суспільного розвитку, важливим інструментом вирішення складних соціально-економічних проблем.

Бюджетні порушення, які допускають учасники бюджетного процесу впливають на повноту виконання бюджетних програм, інвестиційних проектів, що стримує динаміку соціально-економічного розвитку країни. Натомість раціональне та ефективне використання бюджетних видатків, підвищує результативну складову, служить основою сталого економічного та соціального розвитку, сприяє підвищенню добробуту населення.

Проведене дослідження свідчить, що питання підвищення ефективності та результативності бюджетних видатків є досить актуальним і потребує чітких спільних дій усіх учасників бюджетного процесу, щоб забезпечити сталу динаміку соціально-економічного розвитку країни. Ефективність бюджетних видатків сприяє збалансованості бюджету, дотримання макроекономічних показників, зростання рівня і якості життя громадян, стабілізує фінансову систему країни.

Дослідження в цій царині варто продовжувати, що пов'язано з нагальною потребою постійного розвитку і удосконалення бюджетного механізму, його вчасного і адекватного реагування на внутрішні і зовнішні виклики аби мінімізувати бюджетні порушення, підвищити якість виконання поставлених перед суспільством завдань в економічній та соціальній сферах.

## Література:

1. Клець Л.Є. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник. — К.: Центр учбової літератури, 2007. — 640 с.
2. Благун І.Г., Воронко Р.М., Бучкович М.Л. Бюджетний менеджмент: навч. посібник. — Львів: "Магнолія-2006", 2017. — 224 с.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-V [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. / Л.В. Лисяк. — К.: ДНУ АФУ, 2009. — 600с.
5. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підручник. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.
6. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни // Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди — 2016. — Вип. 28 (1). — С. 217—226. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu\\_2016\\_28%281%29\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2016_28%281%29_31)
7. Радіонов Ю.Д. Бюджетні видатки у забезпеченні суспільного розвитку // Економіка, фінанси, право. 2018. — № 5. — С. 29—34.
8. Недофінансування та законодавча неврегульованість гальмують розвиток надрокористування в Україні. Рахункова палата України. К. — 2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16760-127.jsessionid=3312502CA0C34BF4D0DEC8-B46F8A56AE>

9. На ремонт доріг у Дніпропетровській, Хмельницькій і Закарпатській областях впродовж двох років неефективно використано 410,3 млн грн Рахункова палата України. К. — 2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16760086;jsessionid=3312502CA0C34BF4D0DEC8B46F8A56AE>

10. Звіт Рахункової палати України за 2011 рік. Київ. 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf)

11. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. Київ. 2013 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit\\_2012.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf)

12. Звіт Рахункової палати за 2013 рік. Київ. 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit\\_2013.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf)

13. Звіт Рахункової палати України за 2014 рік. Київ. 2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/Zvit\\_2014.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/Zvit_2014.pdf)

14. Звіт Рахункової палати України за 2015 рік. Київ. 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit\\_RP\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf)

15. Звіт Рахункової палати України за 2016 рік. Київ. 2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit\\_RP\\_2016.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf)

16. Звіт Рахункової палати України за 2017 рік. Київ. 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit\\_RP\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main)

17. Звіт Рахункової палати України за 2018 рік. Київ. 2019 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760161/ZVIT%20RP%202018.pdf>

18. Радіонов Ю.Д. Причини і наслідки неефективного використання міжбюджетних трансфертів // Економіка України. — 2012. — № 3. — С. 59—69.

#### References:

1. Klets, L.Ye. (2007), *Byudgetniy menedgment* [Budget management], Tsentr uchbovoy literatury, Kyiv, Ukraine.

2. Blagun, I.G. and Voronko, R.M., Buchkovich, M.L. (2017). *Byudgetniy menedgment* [Budget Management], Lviv: Magnolia-2006.

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13> (Accessed 19 Jule 2019).

4. Lysyak, L.V. (2009), *Byudzhetsna polityka u sistemі derzhavnogo regul'uvann'ya sotsial'no-ekonomichnogo rozvitku Ukrainy* [Budget policy in the system state regulation of social and economic development of Ukraine], DNU AFU, Kyiv, Ukraine.

5. Vasilik, O.D. and Pavlyuk, K.V. (2004), *Byudzhetsna sistema Ukrainy* [Budget system of Ukraine], Center for Educational Literature, Kyiv, Ukraine.

6. Chuhunov, I.Ya. and Ihnatiuk, I.M. (2016), "Formation of budget expenditures in the system of socio-economic

development of the country", *Economichnyj visnyk universytetu. Pereiaslav-Khmel'nyts'kyj derzhavnyj universytet imeni Hryhoriia Skovorody*, vol.28/1, pp. 217—226.

7. Radionov, Yu.D. (2018), "Budget expenditures for social development", *Ekonomika, Financy, Pravo*, Vol. 5, pp. 29—34.

8. Accounting Chamber of Ukraine (2019), "Under-financing and legislative unregulation hinder the development of subsoil use in Ukraine", Accounting Chamber of Ukraine, available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/en/publish/article/16760127;jsessionid=3312502CA0C34BF4D0DEC8B46F8A56AE> (Accessed 21 August 2019).

9. Accounting Chamber of Ukraine (2019). "For the repair of roads in Dnipropetrovsk, Khmelnytskyi and Transcarpathian regions, UAH 410.3 million was inefficiently used for two years", Accounting Chamber of Ukraine, available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/en/publish/article/16760086;jsessionid=3312502CA0C34BF4D0DEC8B46F8A56AE> (Accessed 21 August 2019).

10. Accounting Chamber of Ukraine (2012), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2011", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf) (Accessed 21 August 2019).

11. Accounting Chamber of Ukraine (2013), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2012", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit\\_2012.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf) (Accessed 21 August 2019).

12. Accounting Chamber of Ukraine (2014), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2013", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit\\_2013.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16744990/Zvit_2013.pdf) (Accessed 21 August 2019).

13. Accounting Chamber of Ukraine (2015), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2014", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/Zvit\\_2014.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16747166/Zvit_2014.pdf) (Accessed 21 August 2019).

14. Accounting Chamber of Ukraine (2016), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2015", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit\\_RP\\_2015.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748714/Zvit_RP_2015.pdf) (Accessed 21 August 2019).

15. Accounting Chamber of Ukraine (2017), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2016", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit\\_RP\\_2016.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf) (Accessed 21 August 2019).

16. Accounting Chamber of Ukraine (2018), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2017", available at: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit\\_RP\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main) (Accessed 21 August 2019).

17. Accounting Chamber of Ukraine (2019), "Report of the Accounting Chamber of Ukraine for 2018", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16760161/ZVIT%20RP%202018.pdf> (Accessed 21 August 2019).

18. Radionov, Yu.D. (2012), "Causes and consequences of inefficient use of intergovernmental transfers", *Ekonomika Ukraini*, Vol. 3, pp. 59—69.

*Стаття надійшла до редакції 22.08.2019 р.*

УДК 330.3

М. П. Денисенко,  
 д. е. н., професор, професор кафедри бізнес економіки,  
 Київський національний університет технологій та дизайну  
 ORCID ID: 0000-0001-8767-9762

Д. І. Повзун,  
 аспірант, Київський національний університет технологій та дизайну  
 ORCID ID: 0000-0002-0792-6637

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.47

# ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМСТВА В УМОВАХ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ СЕРЕДОВИЩА

M. Denisenko,  
 Doctor of Economic Sciences, Professor,  
 Professor of the Department of Business Economics, Kyiv national university of technology and design  
 D. Polzun,  
 postgraduate student, Kyiv national university of technology and design  
 Kyiv national university of technology and design

## THEORETICAL ASPECTS OF ECONOMIC SAFETY OF THE ENTERPRISE-STV IN THE CONDITIONS OF UNDERTAKING OF THE ENVIRONMENT

*У статті розглянуто наукові підходи до трактування сутності економічної безпеки підприємства, а також теоретично-методологічні засади інвестиційної безпеки підприємства. На основі аналізу наукових підходів до дефініції поняття "економічна безпека" визначено її основні риси та запропоновано доповнення трактування цієї економічної категорії як характеристики стабільного фінансово-економічного функціонування підприємства, за якого вплив факторів зовнішнього та внутрішнього середовища не зумовлюють виникнення негативних тенденцій у оптимальному співвідношенні ресурси-виробництво-прибуток. Досліджено цілі, складові, принципи та механізми управління економічною безпекою підприємства, виокремлено основні критерії, методи та засоби забезпечення економічної безпеки підприємства, також запропоновано концептуальну модель оцінювання його інвестиційної безпеки, шляхи підвищення ефективності забезпечення економічної та інвестиційної безпеки підприємства, що повинні ґрунтуватися на розумінні сутності зазначених економічних категорій, професійному управлінні та своєчасному прийнятті управлінських рішень.*

*The scientific approaches to the essence of interpretation of the enterprise economic security as well as the theoretical and methodological principles of the enterprise investment security are considered in the article. The main characteristic features of "the economic security" are defined on the bases of the scientific approaches analyses to its definition and the interpretation of this economic category is supplemented as it shows the stable financial and economic functioning of the enterprise, when the factors influence of the external and internal environment don't cause the emergence of the negative tendencies towards the optimal correlation between the resources, the production and the profit. The aims, components, principles and management mechanisms of the enterprise economic security are investigated. The main criteria, methods and means of providing the enterprise economic security are identified. The scientific approaches to the essence interpretation of "the enterprise investment security" at the macroeconomic and microeconomic levels are summarized and in particular the necessity to point out the investment security of the investor is underlined. It is proposed the conceptual model how to appreciate the enterprise investment security which allows to study the approaches to the appreciation, the identification directions of the internal and external factors as well as their influence, the stages of the appreciation, the possible dangers and the*

**formation of the measures in order to liquidate, neutralize and eliminate them. The efficiency increasing ways of the economic and investment security of the enterprise must be based on the understanding of these economic categories, the professional management, the taking opportune decisions, the systemic monitoring and the identification of the negative factors of the internal and external environment which influence its security.**

*Ключові слова: економічна безпека підприємства, фінансова складова, соціальна складова, кадрова складова, юридична складова, інноваційна складова.*

*Key words: the economic security, the investment security, the methods, the appreciation criteria.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Доцільність постійного забезпечення економічної безпеки підприємства зумовлюється об'єктивно наявним для кожного суб'єкта господарювання завданням забезпечення стабільності функціонування та досягнення головних цілей діяльності. Економічна криза ще більш збільшила різного роду небезпеки і загрози діяльності підприємств в кризових умовах, які склалися в економіці України, істотним є питання про забезпечення фінансової безпеки підприємства, оскільки здатність підприємства стабільно розвиватися та здійснювати ефективну господарську діяльність визначається стійкістю його фінансового стану, ефективністю фінансової діяльності, а також здатністю протистояти внутрішнім та зовнішнім негативним факторам, забезпечення цих основних принципів діяльності підприємств України дасть змогу економіці України вийти з системної кризи і ступити на шлях соціально-економічного розвитку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Поняттю економічної безпеки підприємства та чинникам впливу на діяльність підприємства приділена увага в працях таких вітчизняних вчених: О.І. Барановський [1], І.О. Бланк, О.І. Захаров, П.Я. Пригунов, В.С. Сідак, М.І. Камлик, В.М. Геєць, М.О. Кизим, Т.С. Клебанова, О.І. Черняк, Шкарлет С. М. [2—7].

Водночас незважаючи на значну кількість досліджень, проблема зростання економічної безпеки потребує глибоких досліджень.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є узагальнення наукових підходів до трактування сутності поняття "інвестиційна безпека" підприємства на макро- та мікроекономічних рівнях, а також моделі оцінювання його інвестиційної безпеки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Економічна безпека підприємства — це такий його фінансовий стан, який характеризується, по-перше, збалансованістю і якістю сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, що використовуються підприємством;

по-друге, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх загроз;

по-третє, здатністю фінансової системи підприємства забезпечувати реалізацію його фінансових інте-

ресів, місії і завдань достатніми обсягами фінансових ресурсів;

по-четверте, забезпечувати ефективний і сталий розвиток цієї фінансової системи. Умови забезпечення фінансової безпеки підприємства такі:

— високий ступінь гармонізації й узгодження фінансових інтересів підприємства з інтересами оточуючого середовища та інтересами його персоналу;

— наявність на підприємстві стійкої до загроз фінансової системи, яка спроможна забезпечувати реалізацію: фінансових інтересів, місії і завдань;

— збалансованість і комплексність фінансових інструментів і технологій, які використовуються на підприємстві;

— постійний і динамічний розвиток фінансової системи (підсистеми) підприємства. Підходи до визначення понять "фінансова безпека", "фінансова безпека підприємства" (табл. 1).

До понятійного апарату фінансової безпеки підприємства можна віднести такі основні категорії:

1. Об'єктом фінансової безпеки підприємства виступає фінансова діяльність підприємства, безпеку якої необхідно забезпечити (фінансова діяльність — це процес, на який спрямовується функціонування підсистеми забезпечення фінансової безпеки).

2. Суб'єкти фінансової безпеки — це керівництво підприємства і його персонал незалежно від займаних посад і виконуваних обов'язків.

3. Предмет фінансової безпеки підприємства полягає у діяльності суб'єктів фінансової безпеки як реалізації принципів, функцій, стратегічної програми або конкретних заходів з забезпечення фінансової безпеки, яка спрямована на об'єкти фінансової безпеки.

4. Основна мета забезпечення фінансової безпеки випливає із сутності фінансової безпеки підприємства і полягає у безперервному й сталому підтриманні такого стану фінансової діяльності, який характеризується збалансованістю і якістю всіх фінансових інструментів, технологій і фінансових послуг, які використовуються підприємством, стійкістю до впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, здатністю фінансової системи підприємства забезпечувати реалізацію його фінансових інтересів, місії і завдань достатніми обсягами фінансових ресурсів, а також — розвиток цієї системи.

5. Ризик виступає однією з форм небезпеки, а саме:

а) можлива небезпека невдачі дій, що вживаються, або самі дії, пов'язані із такою небезпекою;

б) існування або можливість виникнення ситуації, за якої формуються передумови протидії реа-

Таблиця 1. Підходи до визначення понять "фінансова безпека"

Автор	Визначення
Барановський А.О.	Фінансова безпека – це: – ступінь захищеності фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; – рівень забезпеченості громадянина, домашнього господарства, верств населення, підприємства, організації, установи, регіону, галузі, сектора економіки, ринку, держави, суспільства, міждержавних утворень, світового співтовариства фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їх потреб і виконання існуючих зобов'язань; – стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, розрахункової, інвестиційної, митно-тарифної та фондової систем, а також системи ціноутворення, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх та зовнішніх негативних впливів, здатністю відвернути зовнішню фінансову експансію, забезпечити фінансову стійкість (стабільність), ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання; – якість фінансових інструментів і послуг, що запобігає негативному впливу можливих прорахунків і прямих зловживань на фінансовий стан наявних та потенційних клієнтів, а також гарантує (у разі потреби) повернення вкладених коштів [6]
Ревенчук Н.Й.	Фінансова безпека підприємства – це захист від можливих фінансових втрат і попередження банкрутства підприємства, досягнення найбільш ефективного використання корпоративних ресурсів [7]
Бланк І.О.	Фінансова безпека підприємства як кількісно та якісно детермінованого рівня фінансового стану, що забезпечує стабільний захист його пріоритетних збалансованих фінансових інтересів від ідентифікованих реальних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру, параметри якого визначаються на основі його фінансової філософії і створюють необхідні передумови фінансової підтримки стійкого розвитку в поточному та перспективному періоді [8]
Горячева К.С.	Фінансова безпека підприємства – такий його фінансовий стан, котрий характеризується збалансованістю і якістю фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до загроз, здатністю фінансової системи підприємства забезпечувати реалізацію власних фінансових інтересів, місії і завдань достатніми обсягами фінансових ресурсів, а також забезпечувати ефективний і сталий розвиток цієї фінансової системи [9]
Папехін Р.С.	Фінансова безпека – визначає граничний стан фінансової стійкості, в якому повинно знаходитися підприємство для реалізації своєї стратегії, і який характеризується спроможністю підприємства протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам [10]
Єпіфанов А.О.	Фінансова безпека – це стан підприємства, що: 1) дозволяє забезпечити стабільність, платоспроможність і ліквідність у довгостроковому періоді; 2) забезпечує достатню фінансову незалежність; задовольняє потреби підприємства у фінансових ресурсах для стійкого розширеного відтворення; 3) здатен протистояти існуючим і виникаючим небезпекам, що прагнуть завдати фінансової шкоди підприємству або змінити всупереч бажанню структуру власного капіталу, або примусово ліквідувати підприємство; 4) забезпечує достатню гнучкість при прийнятті фінансових рішень, захищає фінансові інтереси власників підприємства [12]

лізації цінностей, інтересів і цілей забезпечення безпеки;

в) можливість, яка спричиняє чи може спричинити невдачі запланованих дій та погіршити становище підприємства або спричинити його банкрутство (фінансовий ризик безумовно пов'язаний з управлінням підприємством і прийняттям для підприємства кардинальних рішень: будь-яке управлінське рішення — це вже ризик його реалізації і наслідків) [12].

6. Поняття "загроза" є близьким за суттю і рівнем впливу на об'єкт загрози до терміну "небезпека". Загроза виступає ще однією формою небезпеки, а саме: 1) як небезпека на стадії можливого переходу у дійсність, як наявна чи потенційна демонстрація готовності:

а) щодо суб'єктів господарської діяльності — одних суб'єктів завдати шкоду іншим;

б) щодо процесів, явищ — негативно вплинути на господарську діяльність підприємства;

2) існування або можливість виникнення ситуації, за якої формується передумови протидії забезпеченню безпеки (вона обмежується діями, які підкріплюють її, але не переростають у діяльність, безпосередньо спрямовану на її здійснення);

3) сукупність причин та умов, які створюють небезпеку інтересам суб'єкта [13].

Важливим методологічним положенням є визначення сутності і походження джерел небезпеки (загрози, ризику).

Джерела небезпеки — це потенційна можливість порушення функціонування та розвитку об'єкта. Такими джерелами є умови і чинники, вплив яких на об'єкт має негативний характер, або це умови й чинники, які містять у собі і за певних умов самі по собі або у різній сукупності виявляють чи знаходять ворожі наміри, шкідливі властивості, деструктивну природу.

У разі, коли рівень фінансової безпеки дуже низький або вона відсутня, на перший план виступає антикризове управління фінансовою діяльністю. Процес антикризового управління розпочинається тоді, коли на фінансову діяльність прямо діє сукупність певних загроз, але ще є можливість самостійно вийти з кризового стану.

Під антикризовим управлінням розуміють систему управління підприємством, спрямовану на завчасне виявлення можливих кризових ситуацій, розроблення заходів протидії, швидке реагування на будьякі зміни в зовнішньому та внутрішньому середовищах [7].

Саме розробка і реалізація попереджувальних заходів у процесі антикризового управління є основою забезпечення фінансової стійкості підприємства. Основ-

ною метою обох видів управління (тобто антикризового і фінансовою безпекою) є повернення підприємства до нормального стану фінансової діяльності.

Отже, об'єктом антикризового управління є кризовий фінансовий стан підприємства, об'єктом управління фінансовою безпекою — сукупність загроз і небезпек, які впливають на нього.

Індикатори або показники стану фінансової безпеки — це кількісні характеристики стану фінансової діяльності, відібрані для характеристики стану фінансової безпеки підприємства. Для останньої важливе значення мають як самі індикатори, що характеризують фінансовий стан, так і їхні порогові значення. Під пороговими значеннями індикаторів фінансової безпеки доцільно розуміти граничні величини, недотримання яких призводить до переходу фінансової безпеки з безпечного стану до небезпечного. Слід підкреслити, що за межами граничних значень індикаторів фінансової безпеки фінансова система підприємства втрачає спроможність до динамічного розвитку, стає об'єктом, який втрачає свою ліквідність, тому їй загрожує банкрутство. Методом забезпечення фінансової безпеки підприємства виступає спосіб її забезпечення. Метод передбачає наявність інструменту фінансової діяльності, яким є певне фінансове знаряддя (фінансова технологія), що використовується в процесі реалізації відповідного методу. Виходячи із загального розуміння терміна, принципом управління фінансовою безпекою підприємства слід вважати керівне положення, якого слід дотримуватися у процесі впливу на її стан. До принципів управління фінансовою безпекою підприємства слід віднести такі:

- первинність господарського законодавства під час забезпечення фінансової безпеки підприємства;
- застосування програмно-цільового управління в забезпеченні фінансової безпеки підприємства;
- обов'язкове визначення сукупності власних фінансових інтересів підприємства у складі його місії;
- інтегрованість підсистеми управління фінансовою безпекою підприємства із загальною системою фінансового менеджменту;
- забезпечення збалансованості фінансових інтересів підприємства (в особі його власників і керівництва), окремих його підрозділів і персоналу, зайнятого на підприємстві;

— взаємна матеріальна відповідальність персоналу і керівництва за стан фінансової безпеки підприємства;

— необхідність постійного моніторингу реальних і потенційних загроз фінансовій безпеці;

— відповідність заходів із забезпечення фінансової безпеки економічній стратегії розвитку підприємства, його місії;

— координація між собою всіх вжитих заходів із забезпечення фінансової безпеки на підприємстві;

— необхідність і своєчасність удосконалення системи фінансової безпеки підприємства;

— необхідність організаційного і методичного оформлення підсистеми управління фінансовою безпекою;

— мінімізація витрат на забезпечення фінансової безпеки підприємства.

У методиках першої групи фінансова безпека підприємства розглядається як складова економічної безпеки підприємства і визначається на основі розрахунку фінансових коефіцієнтів. З точки зору С.М. Ілляшенка, оцінку фінансової безпеки підприємства варто здійснювати на основі аналізування його фінансової стійкості, тобто визначення ступеню достатності власних чи позичених оборотних засобів для виконання виробничо-збутової діяльності.

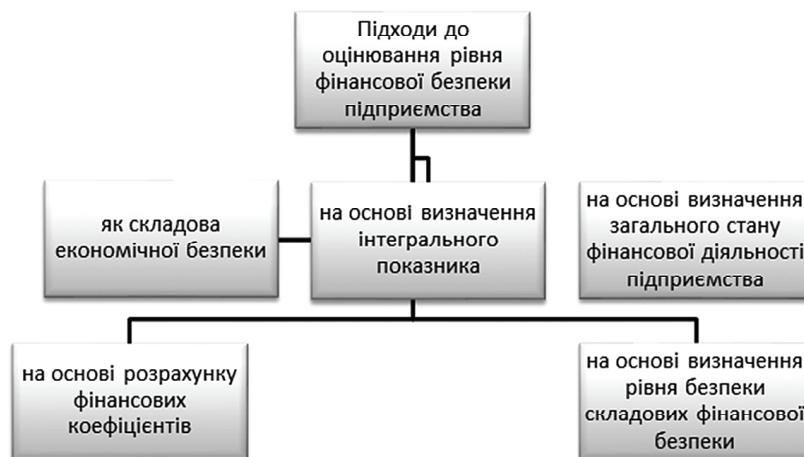
Також у залежності від значень оціночних показників С.Н. Ілляшенко виділяє п'ять зон фінансової стійкості, що відповідає п'яти рівням фінансової безпеки:

— абсолютна фінансова стійкість та абсолютна безпека (підприємству повністю достатньо власних оборотних коштів для функціонування);

— нормальна фінансова стійкість та нормальний рівень безпеки (підприємство використовує практично лише власні оборотні кошти для формування запасів та забезпечення витрат);

— нестійке фінансове становище та нестабільний рівень безпеки (підприємству недостатньо власних оборотних коштів і воно має потребу у використанні середньострокових та довгострокових позикових коштів);

— критичний фінансовий стан та критичний рівень безпеки (підприємство для фінансування своєї діяль-



**Рис. 1. Основні методи оцінки рівня фінансової безпеки**

Джерело: [5].

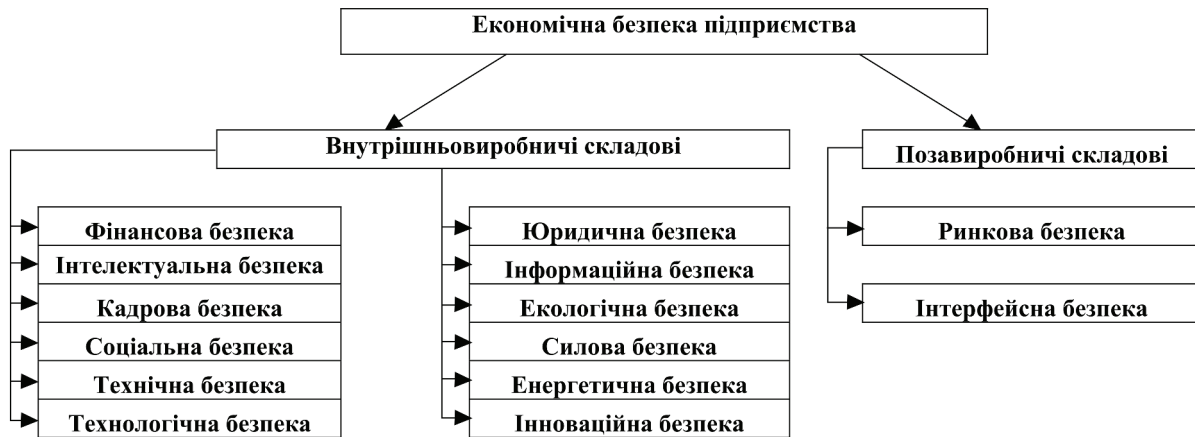


Рис. 2. Структура економічної безпеки підприємства

Джерело: [6].

ності використовує крім середньострокових та довгострокових кредитів ще й короткострокові позики);

— кризовий фінансовий стан та кризовий рівень безпеки (підприємство не в змозі забезпечити фінансування своєї діяльності ані власними, ані запозиченими коштами, тобто підприємство знаходиться на межі банкрутства) [15].

Важливим кроком на шляху забезпечення фінансової безпеки підприємства є розробка концепції фінансової безпеки. Концепція фінансової безпеки — це певна сукупність поглядів на забезпечення фінансової безпеки, яка передбачає також комплексне визначення загроз і системне розуміння шляхів їх усунення. Концепція має включати шляхи виявлення й усунення загроз, принципи, які необхідно при цьому застосовувати, сукупність прогнозованих ситуацій зі станом фінансової безпеки, інструменти і технології, потрібні для цього, а також алгоритм забезпечення фінансової безпеки. Концепція як модель є основою для розробки стратегії забезпечення фінансової безпеки підприємства. Прикладом такої концепції може бути "фінансова стратегія підприємства" І.О. Бланка, яка визначається як "один із найбільш важливих видів функціональної стратегії підприємства, що забезпечує всі основні напрями розвитку його фінансової діяльності і фінансових відносин шляхом формування довгострокових фінансових цілей, вибору найбільш ефективних шляхів їхнього досягнення, адекватного корегування напрямів формування і використання фінансових ресурсів за зміни умов зовнішнього середовища" [3]. До цього визначення сутності фінансової стратегії можна було б додати забезпечення фінансових інтересів підприємства та його фінансової безпеки. Різновидом фінансової стратегії є стратегія забезпечення фінансової безпеки підприємства, яка може бути окремою системою, а може входити до складу загальної фінансової стратегії підприємства, яка, у свою чергу, входить до складу його загальної стратегії. Тоді стратегію забезпечення фінансової безпеки підприємства можна визначити так: це науково-методичний інструмент (технологія), який включає визначення стратегічних фінансових цілей (у вигляді фінансових інтересів), вибір ефективних напрямів, форм і методів їх досягнення й механізм реагування на зміни у зовнішньому середовищі і внутрішньому стані фінансової

діяльності. Основною метою такої стратегії має бути забезпечення фінансової безпеки підприємства. Базуючись на підході до визначення сутності і змісту національних фінансових інтересів [8], до основних рис фінансових інтересів підприємства можна віднести такі:

1) фінансові інтереси підприємства є проявом, з одного боку, економічних відносин підприємства, з іншого — суперечностей фінансової діяльності самого підприємства. У такому вигляді фінансові інтереси підприємства є носіями суперечностей фінансової діяльності і тому вони нерозривні між собою. Інтереси, як і суперечності, водночас є джерелами і рушіями розвитку фінансової діяльності підприємства і забезпечення його фінансової безпеки;

2) фінансові інтереси підприємства породжені об'єктивною необхідністю повного забезпечення підприємства всіма видами фінансових ресурсів для здійснення ефективної комерційної (виробничої і маркетингової) діяльності. Фінансові інтереси на рівні підприємства — це відображення спільної думки власників, керівництва і персоналу підприємства, тобто є вираженням конкретних фінансових інтересів людей, які володіють або працюють на цьому підприємстві;

3) структура фінансового інтересу підприємства містить об'єкт, тобто на що спрямований інтерес, і суб'єкт — хто конкретно має цей інтерес;

4) фінансові інтереси проявляються у фінансовій діяльності підприємства і забезпечуються завдяки використанню певних фінансових інструментів (технологій);

5) зміст фінансового інтересу підприємства поряд з основною метою його реалізації включає й засіб її досягнення, а саме фінансовий інструмент як певну структуру, тобто між цими структурними елементами фінансового інтересу існує діалектична єдність.

Слід підкреслити, що за нинішніх умов розвитку економіки України одномоментна реалізація фінансових інтересів підприємства є неможливою. Така реалізація може бути тільки послідовною, а її тривалість обумовлюється наявністю жорстких ресурсних обмежень і конкуренцією на ринку.

Це вимагає визначення пріоритетних завдань і рішучих дій керівництва й персоналу підприємства у ході їх виконання.

Існує головна (первинна) об'єктивна суперечність між стратегією розвитку підприємства, включаючи його операційну діяльність, і можливостями його фінансового забезпечення. Дія цієї суперечності є рушієм фінансової безпеки підприємства.

По суті, реалізація фінансових інтересів підприємства і є змістом забезпечення його фінансової безпеки. Тому захист власних фінансових інтересів підприємства виступає найважливішою складовою забезпечення належного стану його фінансової безпеки. Головний фінансовий інтерес підприємства у ринкових умовах — зростання його ринкової вартості та збільшення присутності на ринку. До основних фінансових інтересів підприємства можна віднести:

- 1) максимізацію прибутку;
- 2) забезпеченість інвестиціями для розвитку підприємства, включаючи його фінансову систему і в її складі — підсистему забезпечення фінансової безпеки;
- 3) забезпечення основним і оборотним капіталом для ефективного ведення комерційної діяльності;
- 4) оптимізацію відрхувань до бюджету.

У структурі економічної безпеки особливе місце займає інноваційна складова. З точки зору Краснощоків Ю.В., в інноваційній безпеці вирішальною умовою вважається дотримання та реалізація інтересів підприємства, а така безпека безпосередньо спрямована на формування необхідних і достатніх умов для збільшення можливостей створення та використання інновацій з метою розроблення та впровадження конкурентоспроможності продукції й технологій на рівні світових стандартів [20, с. 177]. Поряд з цим Максимова Т.С., Філімонова О.В., Лиштван К.В. [21, с. 181] під інноваційною безпекою підприємства розуміють послідовну, заплановану, цілеспрямовану, комплексну діяльність підприємства щодо зміни кожного з елементів бізнесу певного підприємства, викликану попитом, обумовлену науково-технічним прогресом і спрямовану на діючу організаційну структуру, технологічні процеси, стиль і методи управління, продукцією, що випускається, джерела сировини й матеріалів, ринки збуту.

## ВИСНОВКИ

Наше дослідження полягає в розкритті залежності між типом розвитку підприємств і видом його безпеки, що відображається в динаміці економічних показників, в удосконаленні структури економічної безпеки підприємства в умовах кризи на основі виділення фінансової, інтелектуальної, кадрової, соціальної, технічної, технологічної, юридичної, інформаційної, екологічної, силової, енергетичної, інноваційної. Проведене аналізування структури економічної безпеки показує, що для досягнення високого рівня економічної безпеки підприємство має забезпечувати структурну рівновагу основних функціональних складових. Теоретичне та практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що структура економічної безпеки підприємства виражається забезпеченістю підприємства якісними ресурсами, їх оптимальними запасами з урахуванням можливих ризиків господарської діяльності. Водночас всі ресурси повинні бути ефективно

задіяні в рентабельне виробництво для забезпечення отримання прибутку та підтримки ліквідності підприємства. Це дозволить витримати цільові установки розвитку підприємства з точки зору економічної безпеки. Надійна економічна безпека підприємства можлива лише за комплексного і системного підходу, що дозволяє забезпечити стратегічний розвиток підприємства, розробити тактичні та оперативні дії для мінімізації наслідків кризи та негативного впливу загроз).

Перспективою подальших досліджень є вдосконалення структури економічної безпеки підприємств за видами діяльності, розробка підходів до оцінювання рівня та оптимальної структури економічної безпеки підприємства.

## Література:

1. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) / О.І. Барановський // Національний торговельно-економічний університет. — 2004. — 759 с.
2. Безбожний В.Л. Вибір способу забезпечення соціально-економічної безпеки великих промислових підприємств: дис. канд. екон. наук: 08.00.04 / В.Л. Безбожний // СХУ ім. В. Даля МОН України. — Луганськ, 2009. — 20 с.
3. Бланк І.А. Управління фінансовою безпекою підприємства / І.А. Бланк // Ніка-центр, Ельг, 2004. — 784 с.
4. Бреус С.В. Характеристика поняття "економічна безпека" як категорії / С.В. Бреус // Теорія і практика діяльності підприємств — 2017. — 472 с.
5. Денисенко М.П., Колісніченко П.Т. Пріоритетні напрями посилення економічної безпеки // Економіка та держава. — 2017. — С. 31—35.
6. Денисенко М.П., Колісніченко П.Т. Зарубіжний досвід регулювання економічної безпеки / М.П. Денисенко, П.Т. Колісніченко // "Інвестиції практика та досвід" — 2017 — С. 15—19.
7. Дробний Б.М. Кадрова та інтелектуальна безпека підприємства / Дробний Б.М. // Черкаський національний університет ім. Б. Хмельницького.
8. Захаров О.І., Пригунов П.Я. Організація та управління економічною безпекою суб'єктів господарської діяльності / О.І. Захаров, П.Я. Пригунов // Навч. посібник. — К., 2008. — 257 с.
9. Іляш О.І. Наукові передумови ідентифікації категорії "соціальна безпека регіону" / О.І. Іляш // Збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Економічні науки — Сер. "Регіональна економіка". — 2010. — Вип. 7 (27). Ч. 3. — С. 37—62.
10. Камлик М.І. Економічна безпека підприємницької діяльності / М.І. Камлик // Економіко-правовий аспект: навчальний посібник. — К.: Атіка, 2005. — 432 с.
11. Краснощоків Ю.В. Інноваційна безпека підприємства як запорука конкурентоспроможності в умовах інтеграції / Ю.В. Краснощоків // Управління розвитком. — 2011. — № 4 (101). — С. 177—178.
12. Лугова В.М. Соціальна безпека як ключова підсистема безпеки підприємства / В.М. Лугова, Т.В. Голубєва // Бізнес Інформ. Економіка. — 2011. — № 10 — С. 69—72.

13. Максимова Т.С. Формування інноваційної політики підприємства / О.В. Філімонова, К.В. Лиштван. — 2010. — № 2 (20). — С. 181—183.

14. Омелячук С.С. Визначення сутності поняття "економічна безпека підприємства" та його складових / С.С. Омелячук // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. — 2008. — № 6. Т. 1. — С. 206.

15. Сідак В.С. та ін. Проблеми управління економічною безпекою суб'єктів господарювання: монографія / В.С. Сідак. Кириченко. — К.: Університет "Крок", 2008. — 403 с.

16. Технічна безпека на підприємстві [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://informsvit.com.ua/news/nid438.html>

17. Шкарлет С.М. Економічна безпека підприємства / С.М. Шкарлет // інноваційний аспект: монографія. — К.: Книжкове вид-во НАУ. — 2007. — 436 с.

18. Штангрет А.М. Ключові загрози забезпечення техніко-технологічної безпеки на підприємствах видавничо-поліграфічної галузі України / А.М. Штангрет, О.М. Петрашова // Екон. вісн. ун-ту [Переяслав-Хмельницький держ. пед. ун-т ім. Григорія Сковороди]. — 2011. — № 16/2. — С. 142—146.

19. Економіка підприємства: підручник / За ред. А.В. Шегди. — К.: Знання, 2010 — 614 с.

20. Характеристика економічної безпеки підприємства в ситуаційному менеджменту: сутність, принципи організації та ключові завдання. — Ситуаційний менеджмент.

21. Методичні підходи до оцінки енергетичної безпеки підприємства // Забезпечення енергетичної безпеки України / Рада національної безпеки і оборони України, Національний інститут проблем міжнародної безпеки. — К.: НІПМБ, 2003. — 264 с.

#### References:

1. Baranovsky O. I. (2004), *Finansova bezpeka v Ukraini (metodolohiia otsinky ta mekhanizmy zabezpechennia)* [Financial security in Ukraine (assessment methodology and security mechanisms)], National Trade and Economics University, Kyiv, Ukraine.

2. Bezbozhnyj, V. L. (2009), "Choosing a way to ensure the socio-economic security of large industrial enterprises", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, SNU im. V. Dalia MON Ukrainy, Luhans'k, Ukraine.

3. Blank, I.A. (2004), *Upravlenye finansovoj bezopasnost'iu predpriyatiya* [Management of financial security of the enterprise], Nik-center, Elg, Kyiv, Ukraine.

4. Breus S.V. (2004), "Characteristics of the concept of "economic security" as a category", *Teoriia i praktyka diial'nosti pidpriemstv* [Theory and practice of enterprises], Porohy, Dnipro, Ukraine, vol. 1, pp. 131—146.

5. Denisenko, M.P. and Kolisnichenko, P.T. (2017), "Priority directions of strengthening of economic security", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 3, pp. 31—35.

6. Denisenko M.P., Kolisnichenko P.T. (2017), "Foreign experience in regulating economic security", *Investment Practice and Experience*, vol. 6, pp. 15—19.

7. Drobniy, B. M. (2017), *Kadrova ta intelektual'na bezpeka pidpriemstva* [Human and the intellectual security of the enterprise], Cherkasy National University. B. Khmelnytsky, Cherkasy, Ukraine.

8. Zakharov, O. I. and Prygunov, P. Ya. (2008), *Orhanizatsiia ta upravlinnia ekonomichnoi bezpekoii sub'iektiv hospodars'koi diial'nosti* [Organization and management of economic security of economic entities], Teaching. manual, Kyiv, Ukraine.

9. Ilyash, O. I. (2010), "Scientific preconditions of identification of category "social security of the region", *Collection of scientific works of Lutsk National Technical University. Economic Sciences - Sir. "Regional economy"*, vol. 7 (27), no.3, pp. 37—62.

10. Kamlik, M.I. (2005), *Ekonomichna bezpeka pidpriemnyts'koi diial'nosti* [Economic security of entrepreneurial activity], Atika, Kyiv, Ukraine.

11. Krasnoshchokova, Y. V. (2011), "Innovative security of the enterprise as a guarantee of competitiveness in the conditions of integration", *Development management*, vol. 4 (101), pp. 177—178.

12. Lugova, V.M. and Golubeva, T.V. (2011), "Social Security as a Key Subsystem of Enterprise Safety", *Biznesinform. Economy*, vol.10, pp. 69—72.

13. Maksimova, T. S. Filimonova, O. V. and Lishtvan, K. V. (2010), "Formation of Innovation Policy of the Enterprise", *Ekonomichnyj visnyk Donbasu*, vol. 2 (20), pp. 181—183.

14. Omel'chuk, S.C. (2008), "Definition of the essence of the concept of "economic security of the enterprise" and its components" *Bulletin of the Khmel-nitsky National University. Economic Sciences*, vol. 6, no. 1, p. 206

15. Kirichenko, O.A. and Sidak, V. S. (2008), *Problemy upravlinnia eko-nomichnoi bezpekoii sub'iektiv hospodariuvannia* [Problems of management of economic safety of business entities], University "Krok", Kyiv, Ukraine.

16. informsvit (2014), "Technical security at the enterprise", available at: <http://informsvit.com.ua/news/nid438.html> (Accessed 03 Aug 2019).

17. Shkarlet S. M. (2007) *Ekonomichna bezpeka pidpriemstva: innovatsi-jnyj aspekt* [The Economic Security of the Enterprise: Innovative Aspect], Book Review at NAU, Kyiv, Ukraine.

18. Shantret, A.M. and Petrashov, O. (2011), "Key threats of providing technical and technological safety at the enterprises of the publishing and printing industry of Ukraine", *Econ. visn Pereyaslav-Khmelnytsky state. ped. Untitled Hry-horiy Skovoroda*, vol. 16/2, pp. 142—146.

19. A.V. Shегда, (2010), *Ekonomika pidpriemstva* [Economy of the enterprise], Knowledge, Kyiv, Ukraine.

20. Bondar. O. V. (2012), "Characteristics of the economic security of the enterprise in situational management: the essence, principles of organization and key tasks", *Sytuatsiynj menedzhment* [Situational management], Tsentru uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

21. National Security and Defense Council of Ukraine (2003), "Methodological approaches to assessing the company's energy security", *Zabezpechennia enerhetychnoi bezpeky Ukrainy* [Ensuring energy security of Ukraine], NIPMB, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 05.08.2019 р.*

Н. О. Козярь,  
аспірант, Вінницький національний аграрний університет  
ORCID ID: 0000-0002-2150-4035

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.54

## СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОГО ПОТЕНЦІАЛУ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

N. Koziar,  
postgraduate student, Vinnytskuy National Agrarian University

### THE CURRENT STATE AND PROSPECTS OF USING THE INVESTMENT POTENTIAL OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE

*За результатами проведеного аналізу встановлено, що основним напрямом використання інвестиційних ресурсів є реалізація бізнес-проектів, пов'язаних головним чином із будівництвом та модернізацією будівель і споруд виробничого призначення, а також придбанням сільськогосподарської техніки та обладнання. Низька активність потенційних інвесторів проявляється щодо спрямування фінансових потоків у довгострокові біологічні активи в рослинництві та тваринництві, що свідчить про відсутність економічного підґрунтя щодо здійснення подібних заходів.*

*Особливе занепокоєння викликає відсутність економічного інтересу до фінансування заходів, пов'язаних із природоохоронною діяльністю щодо використання земельних ресурсів, а це є свідченням відсутності довгострокових перспектив виробничої діяльності у сфері агробізнесу, а також державницького підходу до вирішення цієї проблеми.*

*Вважаємо, що низька ефективність інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств визначається такими факторами: низькі обсяги інвестицій в основний капітал не дають можливості здійснити інтенсивне розширене відтворення на інноваційній основі; не виконання в повній мірі управлінських функцій керівників та менеджменту сільськогосподарських підприємств, відповідальних за здійснення інвестиційної діяльності при поточних обсягах інвестицій в основний капітал; система державної підтримки не сприяє її активізації та підвищенню ефективності.*

*Отже, за результатами проведеного дослідження встановлено, що розвиток інвестиційної діяльності в сільськогосподарських підприємствах знаходиться на недостатньому рівні та слабо піддається регулюванню. Причиною такого стану є безліч факторів — об'єктивних і суб'єктивних, макроекономічних та мікроекономічних, що вимагає розробки дієвих інструментів щодо мобілізації внутрішніх інвестиційних ресурсів, формування організаційного забезпечення розвитку інвестиційної діяльності на рівні підприємств, а також удосконалення методичних підходів щодо оцінки ефективності проектів в умовах розвитку приватно-державного партнерства під час реалізації інвестиційних проектів.*

*The results of the conducted analysis have established that the main direction of using investment resources is the implementation of business projects, related mainly to the construction and modernization of buildings and structures for industrial purposes, as well as the purchase of agricultural machinery and equipment. Low activity of potential investors is manifested in directing financial flows to long-term biological assets in plant growing industry and cattle breeding, which certifies that there is no economic basis for such measures.*

*Particular concern should be given to the lack of economic interest in financing measures related to environmental activities regarding the use of land resources, which certifies of the lack of long-term prospects of production activities in the field of agricultural business, as well as a governmental approach to solving this problem.*

*In our opinion the low efficiency of investment activity of agricultural enterprises is determined by the following factors: low investment in fixed capital does not allow for intensive expanded reproduction on an innovative basis; failure to fulfill to the full extent the managerial functions of the heads and management of agricultural enterprises responsible for carrying out investment activities with the current volume of investments in fixed capital; the system of state support does not contribute to its activation and efficiency.*

***Therefore, the results of the study have established that the development of investment activity in agricultural enterprises is insufficient and poorly regulated. The reason for this situation depends on many factors, particularly objective and subjective, macroeconomic and microeconomic, which requires the development of effective tools for mobilization of internal investment resources, the formation of organizational support for the development of investment activity at the enterprise level, as well as the improvement of methodological approaches to assess the projects performance under the conditions of the development of private-public partnership in the implementation of investment projects.***

*Ключові слова: інвестиційний потенціал, інвестиційна діяльність, сільськогосподарські підприємства, інвестиція, ефективність.*

*Key words: investment potential, investment activity, agricultural enterprises, investment, efficiency.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інтенсивний розвиток сільськогосподарського виробництва передбачає технологічну модернізацію, реконструкцію, оновлення активної частини основних засобів виробництва, а також нове будівництво потужностей, особливо тваринницьких комплексів, об'єктів розподільчої та збутової інфраструктури тощо. Однак реалізація перелічених напрямів реалізації інвестицій для сільськогосподарських товаровиробників залежить від фінансового стану, розміру підприємства, ефективності господарської діяльності і інших критеріїв, які впливають на можливості формування власних інвестиційних ресурсів і доступності позичкових.

Рівень розвитку інвестиційних процесів та його основу формує національне законодавство. Так, інвестиційна діяльність в Україні регулюється низкою законів і підзаконних актів, однак нормативне регулювання є недосконалим. Так, законодавство передбачає для іноземних інвестицій національний режим діяльності, тобто не надає пріоритету національним чи іноземним інвесторам, проте суттєвим недоліком правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні є відсутність реальних державних гарантій захисту іноземних інвестицій.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Питання сутності інвестицій та інвестиційного потенціалу були предметом наукових досліджень вітчизняних учених: Е. Бершеди, І. Бланка, С. Бушуєва, П. Гайдучького, А. Гальчинського, А. Гойка, Б. Губського, М. Дем'яненка, І. Дороша, А. Заїнчковського, Й. Завадського, М. Єрмошенка, М. Кісіля, Г. Климка, М. Коденської, М. Корінька, В. Ланового, М. Лесечка, І. Лукінова, О. Мертенса, Л. Нейкової, О. Омельченка, П. Орлова, О. Осауленка, А. Пересади, Г. Підлісецького, С. Подкропівного, В. Радченка, П. Саблука, М. Титаренка, Є. Уткіна, Н. Ушакової, А. Чемериса та ін.

Загальний інвестиційний клімат держави визначається численними факторами, у тому числі зовнішньоекономічними та правовими. У цьому зв'язку проблема формування інвестиційного потенціалу, як основи управління інвестиційним процесом, потребує поглиблених теоретичних і практичних розробок. Під час прийняття рішення про інвестування необхідно визначити найпривабливіші об'єкти, вигідніші напрями інвестицій: у виробництво, цінні папери, нерухомість.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є розробка теоретичних, методологічних положень і практичних рекомендацій щодо ефективного використання інвестиційного потенціалу суб'єктів господарювання в сфері агробізнесу.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Інвестиційний потенціал сільського виробництва розглядаємо як сукупність його виробничих ресурсів, в які можуть бути здійснені різні форми вкладень грошових коштів та їх еквівалентів із метою одержання прибутку сільськогосподарськими товаровиробниками і (або) досягнення іншого корисного ефекту (соціального, екологічного). На наш погляд, видова структура інвестиційного потенціалу повинна відображати, з одного боку, процеси виробництва і споживання сільськогосподарської продукції, сировини та продовольства, а з іншого — умови, які забезпечують їх взаємодію та взаємозв'язок.

Світові тенденції щодо підвищення цін на ринках сільськогосподарської продукції загострюють конкуренцію між країнами за джерела ресурсів та факторами виробництва [1]. За цих умов вітчизняна економіка може скористатися тенденціями світових ринків, використовуючи свій потужний природно-кліматичний та людський потенціал, забезпечуючи пріоритетний розвиток аграрного сектору. Водночас ефективність сільськогосподарського виробництва суттєво залежить від стану матеріально-технічної бази підприємств та забезпечення можливостей щодо оновлення.

Очевидно, що на розвиток інвестиційної діяльності впливатимуть зміни в регулюванні державної торгової політики. Підписання Угоди про асоціацію з ЄС створило умови для відкриття європейських ринків для української сільськогосподарської продукції. Також очікується, що гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС сприятиме інтенсифікації міжнародної торгівлі. Щоправда, гармонізація вимагає більш чіткого врегулювання торгівлі продукцією господарств населення, що в короткостроковій перспективі може мати негативні наслідки для виробників. За стандартами ЄС забій худоби на продаж має відбуватися на сертифікованих бійнях, яких в Україні недостатньо, що може обмежувати господарства населення у реалізації м'ясної продукції [2].

Таблиця 1. Основні показники розвитку сільськогосподарських підприємств, залучених до опитування за 2017 р.

Показники	Разом	Сільськогосподарські підприємства					
		великі		середні		дрібні	
		од.	частка, %	од.	частка, %	од.	частка, %
Загальна кількість господарств, од.	172	48	27,9	65	37,8	59	34,3
Загальна площа с.-г. угідь, га	1690319,4	1197528	70,8	419419	24,8	73372,4	4,4
У середньому на одне господарство, га		24948,5		6452,6		1243,6	
Середньорічна чисельність працівників, осіб	26499	13248	50,0	10920	41,2	2301	8,8
У середньому на одне господарство, га		276		168		39	
Поголів'я корів, гол	52028	33360	64,1	15600	30,0	3068	5,9
у середньому на одне господарство, гол		695		240		52	
Фінансовий стан							
Прибуткові	133	48	36,1	56	42,1	29	21,8
у % від групи		-	100,0		86,1		49,1
Збиткові	39	-	-	9	23,1	30	76,9
у % до групи		-	-		13,9		50,9
Наявність прострочених боргів							
У господарства є прострочені борги	61	12	19,7	28	45,9	21	34,4
у % до групи			25,0		43,1		35,6
У господарства відсутні прострочені борги	111	36	32,5	37	33,3	38	34,2
у % до групи			75,0		56,9		64,4

Джерело: складено та розраховано автором.

Усе це створює передумови для пошуку шляхів активізації інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств, однак фінансові можливості на різних рівнях управління та безпосередньо у товаровиробників. Нестача ліквідності фінансових інститутів, низька диверсифікованість фінансових продуктів, високі відсоткові ставки кредитів, завищені вимоги до заставного майна, абсолютна недорозвиненість небанківських фінансових інститутів створюють перешкоди для інвесторів та сільськогосподарських товаровиробників [3]. Незважаючи на те, що офіційно фінансові інститути не надають перевагу окремим категоріям інвесторів, вищезазначені проблеми ускладнюють доступ до фінансових продуктів (особливо позикових коштів) для середніх та малих інвесторів і підприємців. Так, згідно з результатами опитування малих і середніх сільськогосподарських виробників, для 41% аграріїв доступ до зовнішнього залучення обігових коштів була однією з основних проблем у 2017 році.

Водночас небанківські фінансові інститути зовсім не розвинені в Україні. Серед них лише одиниці функціонують відповідно до законодавства та надають якісні фінансові послуги. Конкуренцію банкам вони не створюють і поки що не можуть бути надійним джерелом фінансування для сільськогосподарських виробників та інвесторів в аграрному секторі України. Фондовий ринок України також має обмежені можливості, він недостатньо капіталізований і ліквідний, незважаючи на розроблену законодавчу базу для його діяльності та створену інфраструктуру ринку [4].

Наголосимо на відсутності позитивного сприйняття можливостей інвестування через фондовий ринок серед внутрішніх інвесторів. Окрім того, деякі норми законодавства України, що регулюють валютні операції,

обмежують можливості інвесторів щодо здійснення операцій з цінними паперами іноземних емітентів на території України. Ще одним недоліком інвестиційного клімату України є неналагоджена система ризик-менеджменту [5].

За результатами проведено аналізу встановлено, що основним напрямом використання інвестиційних ресурсів є реалізація бізнес-проектів, пов'язаних головним чином із будівництвом та модернізацією будівель і споруд виробничого призначення, а також придбанням сільськогосподарської техніки та обладнання. Низька активність потенційних інвесторів проявляється щодо спрямування фінансових потоків у довгострокові біологічні активи в рослинництві та тваринництві, що свідчить про відсутність економічного підґрунтя щодо здійснення подібних заходів [6].

Особливе занепокоєння викликає відсутність економічного інтересу до фінансування заходів, пов'язаних із природоохоронною діяльністю щодо використання земельних ресурсів, а це є свідченням відсутності довгострокових перспектив виробничої діяльності у сфері агробізнесу, а також державницького підходу до вирішення цієї проблеми.

Нами проведено аналіз на основі офіційних статистичних даних, однак їх недостатньо для того, щоб об'єктивно визначити пріоритетні напрями інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств. З метою аналізу інвестиційних процесів нами було проведено анкетування керівників та підприємств 172 сільськогосподарських підприємств різних організаційно-правових форм трьох областей, Київської, Вінницької, Черкаської. У вибірку увійшли великі, середні та дрібні господарства із певною часткою за загальною земельною площею, середньорічною чисельністю працівників,

кількістю поголів'я, прибутковістю (збитковістю), наявністю просрочених та непросрочених боргів (табл. 1).

Опитування проведено за спеціально розробленою анкетною, одержані відповіді проранжовано для подальшого визначення вагомості їх впливу на розвиток інвестиційної діяльності. Наведені свідчать, що частка за загальною земельною площею становить для великих господарств 70,8%, для середніх — 24,8%, для дрібних — 4,4%; за середньорічною чисельністю працівників — відповідно 50,0; 41,2 і 8,8%; за прибутковістю — 36,1, 42,1, 21,8%; за збитковістю — 0; 23,1 і 76,9%; за наявністю прострочених боргів — 19,7; 45,9 і 35,6%; за відсутністю прострочених боргів — 32,5; 33,3 і 34,2%.

Отже, великі сільськогосподарські підприємства найбільш прибуткові і за наявністю непросрочених боргів мають найкращі показники, що дає підстави для висновку про більші можливості цих господарств у здійсненні інвестиційної діяльності.

Відомо, що в умовах конкурентного середовища вкладення інвестицій передусім здійснюється в інноваційні проекти [7]. Нині сільськогосподарські підприємства використовують різні способи організації інноваційної діяльності. Так, за результатами анкетного опитування 172 господарств встановлено, що 6,2% сільськогосподарських підприємств реалізують спільні інноваційні проекти, 2,1% є замовниками інноваційних розробок, 1,9% проводять власні дослідження і розробки, 11,8% мають тісні зв'язки з науковими установами та навчальними закладами, 14,5% беруть участь у проведенні експериментів та апробаціях новітніх розробок, 30,6% здійснюють придбання апробованих ринком інноваційних розробок і 57,8% сільськогосподарських підприємств не беруть участі у процесі створення та запровадження інновацій (табл. 2).

Низький рівень участі сільськогосподарських підприємств в інноваційному процесі зумовлений численними факторами. Нами було виявлено, що основними факторами, які стримують розвиток інноваційного процесу, є: нестача власних коштів (60,1%), висока вартість нововведень (56,7%) та високий рівень ризику (52,4%).

До другої групи віднесено такі фактори: тривалий період окупності інвестицій (50,2%), не вигідні умови банківського кредитування (49,5%), нестача висококваліфікованого персоналу (47,8%). Ще нижчу вагомість після другої групи факторів мають; недосконалість законодавчих і нормативно-правових документів, що регулюють та стимулюють інвестиційно-інноваційну діяльність (45,8%), низький платоспроможний попит на інноваційну діяльність (41,2%), недостатність інформації про нові технології та продукти (38,7%), слабка мотивація керівництва та кадрів до нововведень (36,9%), нестача державних (бюджетних) коштів (35,5%), невідповідність наявних на ринку інноваційних продуктів потребам підприємств або відсутність наукових розробок у цьому напрямі (33,8%), недостатні можливості щодо залучення позичкових коштів (28,8%) (табл. 3).

**Таблиця 2. Способи участі у процесі створення та запровадження інновацій сільськогосподарських підприємств**

Участь	Кількість, од.	Частка, %
Реалізація спільних інноваційних проектів	11	6,4
Замовлення на виконання інноваційних розробок	5	2,9
Проведення власних досліджень і розробок	3	1,7
Формування тісних контактів із науковими установами та навчальними закладами	20	11,6
Залучення до участі в експериментах та апробаціях новітніх розробок	25	14,5
Здійснення придбання апробованих ринком інноваційних розробок	52	30,2
Не беруть участі у процесі створення та запровадження інновацій	99	57,5

Джерело: складено та розраховано автором.

Одержані результати дають можливість зробити висновок, що у сільськогосподарських підприємствах інвестиційно-інноваційні процеси можуть здійснюватися за умови, що вищезазначені фактори матимуть позитивну спрямованість, а їх фінансовий стан буде достатнім за умови розвиненої системи страхування ризиків. Отже, найбільш важливим фактором, який обмежує інвестиційну діяльність підприємств, на нашу думку, є нестача власних фінансових ресурсів (60,1%).

Необхідно зазначити, що 60,4% респондентів оцінюють загальний економічний стан своїх підприємств як задовільний, ще 16,4% як сприятливий та 33,2% — несприятливий. Учасникам обстеження запропоновано відповісти, яким чином в останні 6 років визначалися необхідність та напрями інвестування у певний основний засіб. Так, під час виборі об'єкта інвестування не враховувалася думка виробничого персоналу, ініціати- ва у цьому питанні виходить від керівництва (58,4% —

**Таблиця 3. Фактори, що стримують розвиток інвестиційної діяльності в сільськогосподарських підприємствах**

Фактор	Середньозважений показник ступеня вагомості фактору, %
Нестача грошових коштів	
а) власних	60,1
б) державних (бюджетних)	35,5
в) комерційних позичкових	28,8
Висока вартість нововведення	56,7
Високий рівень ризику	52,4
Тривалий період окупності інвестицій	50,2
Не вигідні умови банківського кредитування	49,5
Нестача висококваліфікованого персоналу	47,8
Складність залучення кредитних ресурсів	45,8
Низький платоспроможний попит на інноваційну діяльність	41,2
Недостатність інформації про нові технології та продукти	38,7
Слабка мотивація керівництва та кадрів до нововведень	36,9
Невідповідність пропозиції інноваційних продуктів запитам та вимогам підприємств	33,8
Недосконалість законодавчих і нормативно-правових документів, що регулюють та стимулюють інвестиційно-інноваційну діяльність	26,5

Джерело: складено та розраховано автором.

**Таблиця 4. Пріоритетні напрями підвищення інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств**

Напрямок	Середньозважений показник ступеня вагомості фактору, %
Підвищення фінансового забезпечення підприємства (за рахунок власних коштів, забезпечення дієвості держпідтримки, пільгового кредитування, розвиток сучасних форм зовнішнього фінансування)	76,4
Підвищення якості підготовки кадрів	62,3
Підвищення та збереження родючості ґрунту	42,3
Розвиток меліорації	39,8
Розвиток інвестиційно-інноваційної інфраструктури, яка обслуговує та забезпечує реалізацію інвестиційної діяльності (інжинірингові компанії, інноваційно-технологічні центри, технологічні інкубатори, технопарки, науково-ділові центри і т.д.)	42,7
Активізація процесу наукових розробок, діяльності інформаційно-консультаційних служб	38,5
Розвиток маркетингових інструментів формування споживчого попиту на інноваційну продукцію	42,1
Зниження виробничих витрат при використанні інноваційної продукції	47,6
Скорочення терміну окупності інвестицій	49,6
Підвищення матеріальної заінтересованості керівників виробничих підрозділів і працівників в активізації інвестиційної діяльності	28,7

Джерело: складено та розраховано автором.

**Таблиця 5. Показники, що впливають на розвиток інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств**

№ п/п	Інвестиційні умови	Показник, %
1	Інвестиційний клімат (зовнішні фактори макросередовища)	40,1
2	Інвестиційні можливості (потенціал, внутрішні фактори мікросередовища)	34,4
3	Інвестиційна активність (рівень розвитку інвестиційної діяльності)	14,2
4	Інноваційність інвестиційного портфеля підприємства	11,3
	Разом	100,0

Джерело: складено та розраховано автором.

2012 р., 60,2% — 2017 р.), провідних фахівців (30,8% — 2012 р., 26,3% — 2017 р.). Такі результати дозволяють зробити висновок, що практично не змінилися підходи до визначення пріоритетних напрямів інвестування в сільськогосподарському виробництві.

Техніко-економічне обґрунтування інвестиційних проектів перед прийняттям рішення про інвестування переважно здійснюють керівники економічних та технологічних відділів (38,6%), керівники або їх заступники (30,1%). У 14,8% підприємств до цього процесу залучаються головні бухгалтери, у 9,4% — зовнішні спеціалісти-консультанти, у 4,9% — інші головні спеціалісти.

Заключне рішення про інвестування у певний основний засіб приймають керівники (57,2%), що свідчить про ефективність інвестиційної діяльності складається у результаті безпосередніх дій керівництва, що висуває до останнього високі вимоги. Водночас виявлено тенденцію до зниження вагомості рішень загальних зборів працівників підприємства та засновників.

Ефективність діяльності сільськогосподарських підприємств залежить не тільки від факту здійснення інвестиційних процесів, але й від інноваційно-інвестиційної активності [8]. Підвищення інвестиційної активності вимагає від підприємства певних дій. У запропонованій анкеті було поставлено запитання: "Що необхідно здійснити для Вашого підприємства з метою активізації інвестиційної діяльності?", на основі відповідей визначено пріоритетні напрями щодо її досягнення (табл. 4).

Наведені дані таблиці 4 свідчать, що значною мірою на активізацію інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств впливають: фінансове забезпечення підприємства (76,4 %), підвищення якості підготовки кадрів для сільського господарства, спроможних забезпечувати організацію та реалізацію інвестиційних проектів на інноваційній основі (62,3%).

Водночас до умов, які мають меншу важливість у підвищенні інвестиційної активності сільськогосподарських підприємств, є: розвиток інвестиційно-інноваційної інфраструктури (42,7 %); зниження термінів окупності інвестицій (49,6 %); зменшення обсягу виробничих витрат при використанні інноваційної продукції (47,6 %); розвиток маркетингових інструментів формування споживчого попиту на інноваційну продукцію (42,1 %); підвищення та збереження родючості ґрунту (42,3 %); активізація процесу наукових розробок, інформаційно-консультаційних служб (38,5 %).

Важливо при вивченні особливостей розвитку інвестиційної діяльності виявити вплив зовнішніх і внутрішніх факторів на здійснення інвестиційних процесів [9]. З цієї метою нами сформульовано запитання: "Визначте основні фактори макро- та мікросередовища, що впливають на розвиток інвестиційної діяльності Вашого підприємства, які формують інвестиційні умови". Зазначимо, інвестиційні умови включають інвестиційний клімат, інвестиційний потенціал, інвестиційну активність, інвестиційні розробки, які є в інвестиційному портфелі сільськогосподарського підприємства.

Проведення анкетування підказало, що ступінь впливу інвестиційного клімату (зовнішніх умов) становить 42,1%, інвестиційного потенціалу та інноваційної активності (внутрішніх умов) — 56,7% (табл. 5).

Дані таблиці 5 переконують, що найвпливовішими є внутрішні умови (інвестиційний потенціал та інвестиційна активність). Це свідчить про те, що у здійсненні інвестиційних процесів сільськогосподарські підприємства повинні проводити оцінку інноваційного потенціалу та інноваційної активності. Щоб оцінити обґрунтованість одержаних результатів на відповіді респондентів на запитання "Визначте основні фактори, що впливають на розвиток інвестиційної діяльності Вашого підприємства", усі фактори (умови) із результатами їх впливу на стримування розвитку інвестиційної активності або підвищення були поділені на три групи: 1 група — факто-

ри, що характеризують інвестиційний клімат; 2 група — інноваційний потенціал; 3 група — інноваційність інвестиційного портфеля підприємства.

Наведені розрахунки дозволили одержати такі результати: інвестиційний клімат впливає на інвестиційну діяльність на 44,6%, інвестиційний потенціал та інвестиційна активність — на 44,0%, інвестиційні пропозиції, які залучені до інвестиційного портфеля підприємства, — на 11,4%.

З метою визначення внутрішньої структури умов, які впливають на інвестиційний клімат, нами було сформульовано запитання: "Визначте пріоритетні фактори, що формують інвестиційний клімат для Вашого підприємства". Одержані відповіді свідчать, що інвестиційний клімат більшою мірою визначають економічні умови як на міжнародному, внутрішньому та регіональному рівнях (35,7%), так і на рівні сільської території (22,5%).

Дещо слабшим є вплив соціальних факторів (15,4 і 17,6%), після них адміністративні (наявність відповідних організаційних структур, інформаційних систем; інформаційно-консультаційних центрів, інжиніринг та ін.); екологічні фактори — відповідно (4,7 і 6,4%).

Як зазначалося вище, окрім інвестиційного потенціалу та інвестиційного клімату на інвестиційний процес має вплив кількість та зміст інноваційних пропозицій, що знаходяться в інвестиційному портфелі підприємства. Останнє залежить від наявності та доступності інформації про інноваційні розробки. У зв'язку із цим респондентам було поставлено запитання: "Проранжувати джерела інформації про інноваційні розробки у сільському господарстві" (найбільш важливе джерело оцінюється як 1, неважливе джерело як 8) (табл. 6).

Аналіз наведених даних таблиці 6 свідчать, що найбільш важливим джерелом інформації є курси підвищення кваліфікації, виставки та ярмарки, семінари, тренінги, консультаційно-інформаційні та дорадчі служби, постачальники та конкуренти, мережа Інтернет, науково-дослідні установи, випробувальні станції та менеджери та фахівці підприємства.

Як свідчать результати опитування, найбільш актуальними завданнями, які прагнуть вирішити у процесі інвестування, є: заміна зношеної техніки та обладнання (36,8%) та зниження собівартості продукції (21,8%). Інколи серед завдань інвестиційної діяльності ставилися такі, як збільшення виробничої потужності із розши-

**Таблиця 6. Важливість джерел інформації про інноваційні розробки у сільському господарстві, бали**

№ п/п	Джерела інформації	Значення показника
1	Виставки та ярмарки	2,4
2.	Курси підвищення кваліфікації, семінари, тренінги	1,4
3	Консультаційно-інформаційні та дорадчі служби	2,7
4	Мережа Інтернет	3,9
5	Постачальники та конкуренти	3,2
6	Науково-дослідні установи, випробувальні станції	5,1
7	Менеджери та фахівці підприємства	5,5

Джерело: складено та розраховано автором.

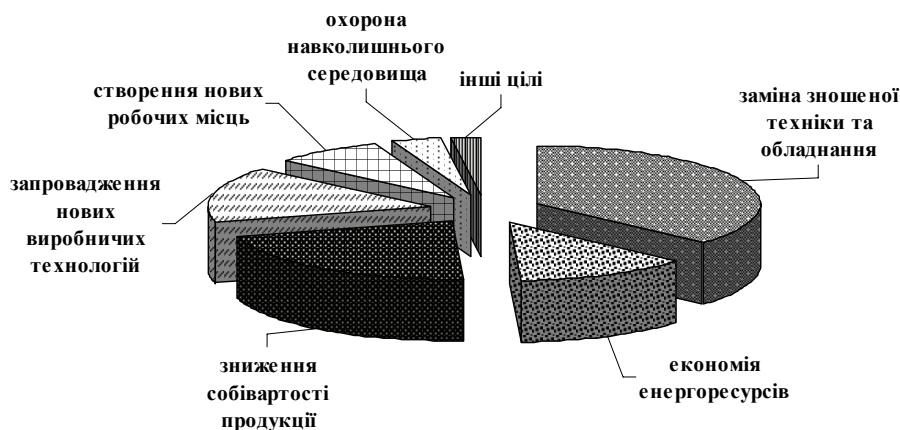
ренням номенклатури продукції (4,7%) та охорона навколишнього середовища (2,6%) (рис. 1).

На нашу думку, як тільки заміна зношеної техніки та обладнання не буде в переліку першочергових завдань інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств, можна буде робити висновок про вихід сільського господарства із кризового стану. Згідно з очікуванням респондентів, у 2017 році це ціль завдання буде пріоритетним для 29,2%, а 15,4% не мають чіткої уяви про найближчі цілі інвестування, що свідчить про невисокий рівень планування інвестиційної діяльності.

На основі проведеного нами анкетування потрібно зазначити, що 52,7% підприємств не здійснювали жодних інвестицій екологічного характеру. Із числа тих сільськогосподарських підприємств такі інвестиції 48,3% спрямовували кошти на охорону та раціональне використання земель, 33,9% — на охорону та раціональне використання водних ресурсів, 18,8% — на охорону атмосфери.

Відповіді респондентів дозволяють більш детально розглянути структуру потреб сільськогосподарських підприємств в інвестиційних ресурсах, яка може різнитися від фактичних внаслідок різних факторів (рис. 2).

На думку респондентів, передусім необхідні інвестиції в придбання машин та обладнання (28,9%), модернізацію та реконструкцію існуючих основних засобів (24,9%). Практично ігноруються потреби молодих фахівців у житлі (1,4%) та наявність на ринку науково-технічних розробок, здатних підвищити ефективність сільськогосподарського виробництва (1,8%).



**Рис. 1. Основні цілі інвестування діяльності сільськогосподарських підприємств, %**

Джерело: складено та побудовано автором.

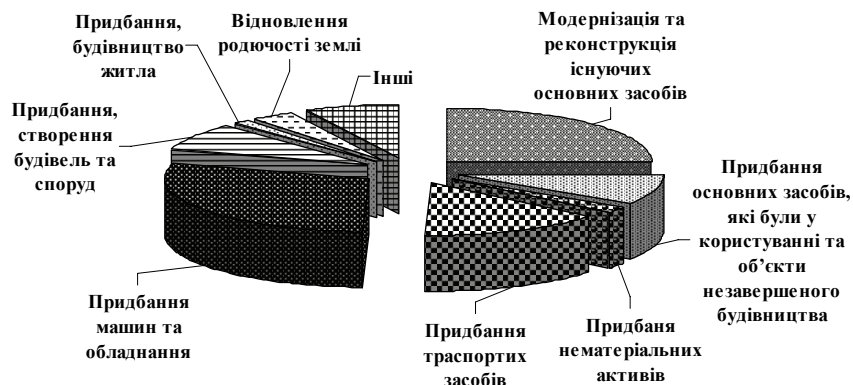


Рис. 2. Напрями інвестування діяльності сільськогосподарських підприємств, %

Джерело: складено та побудовано автором.

## ВИСНОВКИ

Вважаємо, що низька ефективність інвестиційної діяльності сільськогосподарських підприємств визначається такими факторами: низькі обсяги інвестицій в основний капітал не дають можливості здійснити інтенсивне розширене відтворення на інноваційній основі; не виконання в повній мірі управлінських функцій керівників та менеджменту сільськогосподарських підприємств, відповідальних за здійснення інвестиційної діяльності при поточних обсягах інвестицій в основний капітал; система державної підтримки не сприяє її активізації та підвищенню ефективності.

Отже, за результатами проведеного дослідження встановлено, що розвиток інвестиційної діяльності в сільськогосподарських підприємствах знаходиться на недостатньому рівні та слабо піддається регулюванню. Причиною такого стану є безліч факторів — об'єктивних і суб'єктивних, макроекономічних та мікроекономічних, що вимагає розробки дієвих інструментів щодо мобілізації внутрішніх інвестиційних ресурсів, формування організаційного забезпечення розвитку інвестиційної діяльності на рівні підприємств, а також удосконалення методичних підходів щодо оцінки ефективності проектів в умовах розвитку приватно-державного партнерства при реалізації інвестиційних проектів.

## Література:

1. Федорак В.І. Інноваційно-інвестиційна діяльність агропромислових підприємств / В.І. Федорак // Вчені записки університету "КРОК". Серія: Економіка. — 2015. — Вип. 39. — С. 47—53.
2. Спаський Г.В. Інвестиційна діяльність у сільськогосподарських підприємствах Закарпатської області / Г.В. Спаський // Економіка АПК. — 2018. — № 7. — С. 47—55.
3. Ільчук В. Інноваційно-інвестиційна діяльність АПК: сучасний стан і проблеми розвитку / В. Ільчук, Т. Шмопер // Agricultural and resource economics: international scientific e-journal. — 2017. — Vol. 3, № 1. — С. 108—118.
4. Комарова І.Л. Інвестиційна діяльність сільськогосподарських підприємств Черкащини / І.Л. Комарова // Економіка АПК. — 2015. — № 4. — С. 51—56.
5. Стариченко М.А. Інноваційно-інвестиційна діяльність сільськогосподарських підприємств / М.А. Стариченко // Вісник аграрної науки. — 2015. — № 4. — С. 73—75.

6. Ратошнюк Т.М. Інвестиційна діяльність в сільському господарстві / Т.М. Ратошнюк, М.А. Мартинюк // Наука й економіка. — 2014. — Вип. 3. — С. 139—144.

7. Інвестиційна діяльність аграрних підприємств [Текст]: монографія / І.І. Вініченко; Житомир. нац. агро-екол. ун-т. — Донецьк: Юго-Восток, 2010. — 442 с.

8. Близнюк А.О. Інвестиції в сільське господарство України / А.О. Близнюк, О.М. Шершенюк // Економіка. Фінанси. Право. — 2017. — № 2. — С. 53—55.

9. Семенда Д.К. Інвестиції та їх роль у забезпеченні сталого землекористування сільськогосподарських підприємств / Д.К. Семенда, О.В. Семенда // Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва. — 2014. — Вип. 86 (2). — С. 57—65.

## References:

1. Fedorak, V.I. (2015), "Innovation and investment activities of agricultural enterprises", Vcheni zapysky universytetu "KROK". Seria: Ekonomika, vol. 39, pp. 47—53.
  2. Spas'kyj, H.V. (2018), "Investment activity in agricultural enterprises of Transcarpathian region", Ekonomika APK, vol. 7, pp. 47—55.
  3. Il'chuk, V. (2017), "Innovation and investment activity of agroindustrial complex: current state and problems of development", Agricultural and resource economics: international scientific e-journal, vol. 3, no. 1, pp. 108—118.
  4. Komarova, I.L. (2015), "Investment activity of agricultural enterprises of Cherkasy region", Ekonomika APK, vol. 4, pp. 51—56.
  5. Starychenko, M.A. (2015), "Innovation and investment activity of agricultural enterprises", Visnyk ahraryoi nauky, vol. 4, pp. 73—75.
  6. Ratoshniuk, T.M. (2014), "Investment activity in agriculture", Nauka i ekonomika, vol. 3, pp. 139—144.
  7. Vinichenko, I.I. (2010), Investytsijna diial'nist' ahrarykh pidpryemstv [Investment activity of agricultural enterprises], Yuho-Vostok, Donetsk, Ukraine.
  8. Blyzniuk, A.O. (2017), "Investment in agriculture of Ukraine", Ekonomika. Finansy. Pravo, vol. 2, pp. 53—55.
  9. Semenda, D.K. (2014), "Investments and their role in ensuring sustainable land use of agricultural enterprises", Zbirnyk naukovykh prats' Uman's'koho natsional'nogo universytetu sadivnytstva, vol. 86 (2), pp. 57—65.
- Стаття надійшла до редакції 15.08.2019 р.

Г. П. Ситник,

д. держ. упр., професор, професор кафедри державного управління філософського факультету, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0002-3083-5733

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.61

# ВЗАЄМОЗУМОВЛЕНІСТЬ СОЦІАЛЬНИХ ЯВИЩ, ЯКІ ВИЗНАЧАЮТЬ КОНЦЕПТАМИ "НЕБЕЗПЕКА" І "БЕЗПЕКА", ТА ЇЇ ВРАХУВАННЯ В ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

G. Sytnyk,

Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,

Professor at the Department of Public Administration, Taras Shevchenko National University of Kyiv

THE INTERCONDITIONALITY OF THE SOCIAL PHENOMENA THAT DETERMINE THE CONCEPTS OF "DANGER" AND "SECURITY", AND ITS CONSIDERATION IN THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Встановлено, що соціальне явище за об'єктивним змістом є небезпекою для соціальної системи, якщо є заперечення її існуванню. Воно є властивістю її буття, тому у науковому сенсі доцільно говорити не про поняття, а про концепт "небезпека", бо заперечення міститься в системі, що зумовлено єдністю сталості й змінності, спрямованістю і формами її розвитку згідно з законом "заперечення заперечення". Показано, що небезпеки є формою оцінки заперечення буття системи й мають спонукати її до відповідних рішень, розрізняючи об'єктивні фактори, як заперечення її існування і суб'єкту форму їх відображення, що зумовлює важливість якісно-кількісних характеристик причин й динаміки небезпек. Доведено, що явище, яке визначають концептом "безпека" існує лише в живій природі, є соціокультурним феноменом, а його сутність має розкриватися через сутність концепту "небезпека", та що він є науковою категорією, яка відображає універсальні властивості та закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ елементів реального світу. Встановлена доцільність дослідження онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аспектів проблеми забезпечення безпеки та встановлено, що безпека людини — це стан і категорія, які характеризують її самопочуття і впевненість, що небезпеки, наприклад, її життя чи майну, відсутні, або для їх захисту є відповідні засоби; безпека суспільства і державних інститутів — стан і категорія, які характеризують свободу вибору шляхів їх прогресивного розвитку, яка ґрунтується на державному суверенітеті, або вони належним чином захищені. Обґрунтовується важливість визначення якісно-кількісних характеристик переходу соціальних систем в інший стан, визначених на основі результатів філософсько-політологічного, правового, ціннісного, етичного аспектів проблеми забезпечення її безпеки та врахування законів еволюції живої речовини в біосфері.**

*It is established that a social phenomenon in objective content is a danger to the social system, if there are objections to its existence. That it is a property of its being, therefore, in the scientific sense it is advisable to talk not about the concept, but about the concept of "danger", because the*

*negation is contained in the system, which is due to the unity of stability and variability, direction and forms of its development according to the law of negation of negation. It is shown that hazards are a form of assessment of the negation of the existence of a system and should encourage it to appropriate decisions, distinguishing between objective factors, such as the denial of its existence and the subjective form of their reflection, which determines the importance of qualitatively-quantitative characteristics of the causes and dynamics of hazards. It is proved that the phenomenon that is defined by the concept of "security" exists only in living nature, is a sociocultural phenomenon, and its essence must be revealed through the essence of the concept of "danger", and that it is a scientific category, reflects the universal properties and patterns of development of material, natural and spiritual phenomena of the elements of the real world. The expediency of studying the ontological, epistemological and axiological aspects of the problem of ensuring safety has been established, and it has been established that human security is a condition and category that characterize his well-being and confidence that there are no dangers, for example, his life or property, or there are appropriate means to protect them; the safety of society and state institutions — the state and category that characterize the freedom to choose the paths for their progressive development based on state sovereignty, or they are duly protected. It substantiates the importance of determining the qualitative and quantitative characteristics of the transition of social systems to another state, determined on the basis of the results of philosophical and political science, legal, value, moral aspects of the problem of ensuring its safety and taking into account the laws of evolution of living matter in the biosphere.*

*Ключові слова: небезпека, безпека, концепт, публічне управління, соціальне явище, соціальна система, категорії: якість, кількість, структура, форма, зміст.*

*Key words: danger, security, concept, public administration, social phenomenon, social system, categories: quality, quantity, structure, form, content.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Розкриття сутності соціальних явищ, які традиційно позначають поняттями "небезпека" та "безпека" має важливе значення в теорії національної безпеки та теорії публічного управління. Це зумовлено тим, що зміст цих понять тією чи іншою мірою відображає універсальні властивості та загальні закономірності розвитку матеріальних, природних й духовних явищ (систем, об'єктів, процесів тощо) реального світу. На це звернули увагу ще в стародавні часи розглядаючи забезпечення безпеки, як одного з критеріїв ефективного державного управління. Не менш важливим є й з'ясування взаємозв'язку та взаємозумовленості цих понять та їх місця у інтерпретації й операціоналізації інших понять, зокрема, таких як "небезпека людині", "національна безпека", "державна безпека". Тому дослідженню соціальних явищ, які є причинами небезпек буттю соціальних систем, а також теоретичних основ формування механізмів забезпечення їх безпеки науковці традиційно приділяють значну увагу. Ці питання перебувають й у колі інтересів політиків та управлінців. Проте це не є переконливим доказом розкриття сутності взаємозумовленості соціальних явищ, які вони традиційно визначають поняттями "небезпека" та "безпека", пропонуючи різні

трактування їх змісту. Це породжує значні труднощі у інтерпретації та операціоналізації цих понять у теорії публічного управління та зумовлює актуальність подальших досліджень взаємозумовленості соціальних явищ, які традиційно визначають поняттями "небезпека" та "безпека".

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Як відомо, велика сукупність понять не обов'язково зумовлює якісний перехід від суб'єктивних уявлень до розуміння сутності явища, як елементу реального світу. Це стосується й явищ, які є фундаментальною характеристикою буття соціальних систем та які традиційно визначають поняттями "небезпека" та "безпека". Ще в античні часи філософи, звернули увагу на те, що забезпечення безпеки громадян є одним із засобів досягнення загального благополуччя [1]. Проте фактично до XVII ст. ця проблема не перебувала у колі наукового та публічного дискурсу. Процеси формування абсолютних монархій в Європі активізували пошук шляхів раціонального формування систем державного управління. Це зумовило й увагу щодо аналізу факторів, які на той час визначались як небезпеки для них, зокрема, з боку, Т. Гоббса, Дж. Локка, Гегеля, Ж.-Ж. Руссо, які намага-

лися обґрунтувати шляхи забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства, державних інститутів [2—5]. Прискорення процесів глобалізації спонукало Е. Дюркгейма, Ж. Бодрійяра, З. Баумана, М. Фуко та інших до досліджень проблеми забезпечення безпеки людини (індивіда) та суспільства, результати яких дозволяють здійснювати пошук адекватних управлінських рішень у сфері національної безпеки [6—9]. Але й до цього часу поняття "небезпека" та "безпека" не розглядаються як наукові категорії, незважаючи на те, що вони відображають універсальні властивості та закономірності розвитку матеріальних, природних й духовних явищ, як елементів реального світу. Це не дозволяє розглядати ці поняття як когнітивні одиниці, що забезпечують перенесення знань у міждисциплінарних дослідженнях, якими є дослідження проблем забезпечення безпеки, або здійснити перехід від теорії національної безпеки до теорії публічного управління. Викладене зумовлює подальші дослідження об'єктивно-суб'єктивної природи взаємозумовленості соціальних явищ, які традиційно визначають поняттями "небезпека" та "безпека".

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розкриття сутності взаємозумовленості соціальних явищ, які визначають концептами "небезпека" та "безпека".

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Загальновідомо, що у процесі еволюційного розвитку сформувався інстинкт самозбереження живих істот, суть якого полягає у спроможності виявляти та оцінювати фактори, що можуть бути причинами небезпек їх існуванню. Тому для буття будь-якої соціальної системи визначальними є фактори, які заперечують її існування, а відтак спонукають її до активних захисних дій. Саме ці фактори (соціальні явища) ідентифікуються системою як "небезпеки". Небезпека як соціальне явище завжди має об'єктивно-суб'єктивний характер, а ступінь співвідношення суб'єктивності та об'єктивності може бути різним, адже одна й та сама дія може отримати з боку суб'єкта різну оцінку у контексті можливих негативних наслідків для його буття. Тому оцінка цих наслідків формує у суб'єкта ставлення до того чи іншого соціального явища як небезпеки. Крім того, людина може оцінювати небезпеку опосередковано, тобто переносити свою оцінку на інші об'єкти й суб'єкти. Водночас цьому одне й те ж соціальне явище може оцінюватися нею чи як небезпечне, чи як безпечне, залежно від її ціннісних орієнтацій.

Таким чином, соціальне явище за об'єктивним змістом є небезпекою для соціальної системи, якщо має місце заперечення природної визначеності її буття. Можливість заперечення міститься у самому предметі, тобто, якщо є предмет, то є й можливість заперечення його існування, що зумовлено єдністю сталості й змінності, спрямованістю й формами розвитку будь-якого предмету закону "заперечення заперечення". Це означає, що факт існування предмету приховує у собі можливість заперечення його буття, тому що за своїм змістом можливість небезпеки існує не ззовні, а всередині предмету, якому небезпека загрожує як заперечення важливих для його буття характеристик, тобто тих,

що визначають його цілісність та індивідуальність. Загалом можна дійти таких висновків: соціальне явище, яке соціальна система визначає концептом "небезпека" є формою його оцінки як заперечення її буття системи, але варто розрізняти об'єктивні фактори існування явища та суб'єкту форму його відображення; ототожнення об'єктивного змісту соціального явища як небезпеки для системи з суб'єктною формою його сприйняття призводить до перенесення суб'єктивного змісту на це явище, яке може й не відповідати його сутності; небезпекою для соціальної системи є об'єктивна можливість негативної дії на неї соціальних явищ унаслідок чого суттєво погіршиться її стан, або виникне небажана динаміка її розвитку. Водночас зміст і форми прояву небезпек можуть бути різними, зокрема, можна говорити про небезпеки в економічній чи політичній сферах, а щодо суб'єктів та механізмів їх реалізації — про зовнішні та внутрішні небезпеки. Зовнішня небезпека для соціальної системи — це об'єктивна можливість негативної дії соціальних явищ, що перебувають поза її межами, а внутрішня — можливість елементів структури системи, за певних умов завдати шкоди системі.

Свідомість людини дає їй змогу відображати та оцінювати заперечливий вплив небезпеки щодо її буття, соціальної групи тощо й на цій основі визначати своє ставлення до нього. Тому соціальне явище, яке традиційно визначають поняттям "небезпека" є соціокультурним феноменом, який має об'єктивно-суб'єктивну природу та є невід'ємною властивістю буття й розвитку соціальних систем, оскільки воно: може бути пізнане на основі досвіду; має латентний характер; свідчить про сутнісні характеристики соціальних об'єктів; стосується відносин та подій між індивідами у суспільстві в цілому, а відтак у науковому сенсі доцільно говорити не про поняття, а про концепт "небезпека".

Викладене вище має принципове значення, наприклад, при інтерпретації та операціоналізації поняття "національна безпека". Дійсно, якщо небезпека опосередковується із запереченням буття суб'єкта, то безпека його існування опосередковується й визначається ним за ставленням до небезпеки. Водночас можуть бути такі досить очевидні ситуації: відсутність небезпеки для суб'єкта, як наслідок його захищеності від неї; наявність небезпеки та захищеності суб'єкта; відсутність небезпеки та захищеності суб'єкта. Тому безпека суб'єкта не тотожна відсутності небезпеки для нього, але водночас вона не існує без соціального явища, яке суб'єкт ідентифікує як небезпеку. Іншими словами, як і небезпека, безпека будь-якого об'єкта для людської спільноти завжди є суб'єктивним визначенням, а відтак завжди існує небезпека неадекватної оцінки безпеки об'єкта, коли суб'єкт її оцінювання починає діяти виходячи з власних уявлень про небезпеку, а не реальної небезпеки, а відтак має місце проблема визначення межі між наявною й суб'єктивно визначеною як небезпекою, так і безпекою. Разом з тим, очевидно, що безпечними впливами на об'єкт можуть вважатися ті, що не призводять до істотної зміни його буття, зміни структури тощо. Тому ми погоджуємося з науковцями, зокрема, В. Могилевським, які пропонують розглядати безпеку як специфічну властивість динамічних систем та як комплексний кри-

терій оцінки її якості, який характеризує динаміку її розвитку [10, с. 225].

З огляду на викладене, концепт "безпе́ка" має розглядатися як наукова категорія, яка відображає універсальні властивості та загальні закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ. З одного боку, категорії є найзагальніші поняття, які не піддаються визначенню в рамках однієї теорії та є елементами категоріальних схем процедур мислення, а з іншого — вони, як філософські поняття, використовуються під час систематизації знання, як когнітивні одиниці, що забезпечують процеси перенесення знань в міждисциплінарних дослідженнях, фіксують етапи пізнавального процесу й дозволяють здійснити перехід від однієї до іншої галузі знань [11]. На цю особливість соціального явища, яке визначають концептом "безпе́ка", звернули увагу ще античні мислителі, які у своїх філософських і політико-правових вченнях, досліджуючи проблеми підвищення ефективності управління державою, розглядали забезпечення безпеки громадян як один з засобів досягнення загального благополуччя [1]. Проте особливу увагу цій проблемі почали приділяти починаючи з XVII ст., зокрема, Т. Гоббс, Дж. Локк, Г. Гегель, Ж.-Ж. Руссо, А. Сен-Сімон [2—5; 8].

Так, Т. Гоббс дійшов висновку, що страх перед небезпеками змушує людину жити у суспільстві й шукати в ньому засоби колективного захисту від них, а відтак, на його думку, люди, піклуючись про власну безпеку, делегують свою свободу абсолютній владі суверену, оскільки у разі вибору свободи безмежного самоствердження можуть залишитися у природному стані дикості, за якого ніхто не зможе їм гарантувати особисту недоторканність й безпеку [2]. Він був переконаний, що заради життя й безпеки можна поступитися добробутом, а суверен має надавати захист від ворогів й зберігати мир усередині суспільства. Уявлення Дж. Локка про безпеку людини ґрунтувалися на тому, що коли держава перестає гарантувати безпеку, або сама стає джерелом небезпеки для громадян, вони мають право забезпечити свій захист від таких дій держави й, таким чином, гарантувати найважливіші права, а саме: народ має право відібрати владу у тих, хто буде нехтувати його інтересами та вручити її іншим, більш гідним довіри. Проте виникає парадоксальна ситуація — народ, який одержує право скасовувати владу, може здійснити це право, але це повертає суспільство до стану, який характеризується відсутністю безпеки [3]. Значну увагу осмислення уявлень про безпеку приділив Г. Гегель, який надавав пріоритет забезпеченню безпеки держави, яка, на його думку: має особливий характер цілісності; функція забезпечення безпеки є вищою договірної природи держави; може вимагати від індивідів, щоб їх життя й власність, за необхідності, були принесені в жертву загальним інтересам, оскільки вони забезпечуються лише безпекою держави, тому найнебезпечнішими є злочини проти держави [4]. На думку Ж.-Ж. Руссо, громадяни мають залишатися абсолютно вільними й не обмеженими діями держави, оскільки саме народ є носієм й джерелом влади [5], а А. Сен-Сімон намагався розв'язати проблему забезпечення безпеки громадян у контексті ліквідації будь-якої соціальної ієрархії, тобто запровадження тотальної рівності усіх, для чого вважало-

ся за необхідне ліквідувати такі інститути, як приватна власність, держава, сім'я [12].

Значний внесок у сучасне розуміння безпеки зробили Е. Дюркгейм та Ж. Бодрійяр. Так, Е. Дюркгейм, вважав, що визначальними елементами забезпечення безпеки індивіда мають бути соціальні норми, спрямовані на обмеження їх егоїстичних прагнень, запобігання різним соціальним конфліктам та їх врегулювання [6], а Ж. Бодрійяр вважав, що сьогодні влада здійснює виробництво безпеки (від воєнної безпеки й закінчуючи страхуванням від нещасного випадку) і, таким чином, ми завжди маємо справу з конвертацією смерті (нещасного випадку, тощо) в капіталістичний надприбуток [7]. Як М. Фуко, до кола наукових інтересів якого належали з'ясування генеалогії влади [9], він убачає у такій еволюції змісту концепту "безпе́ка" розвиток логічних передумов теорії "суспільного договору", де влада наділяється правом змусити померти й дозволити жити, а через симетрію з'являється й нове її право: право змусити жити й дозволити померти, відтак пояснює це метою влади, яка прагне контролювати життя як таке. Варто зазначити, що такі погляди на природу влади у Ж. Бодрійяра, М. Фуко, а також певною мірою у З. Баумана [8], зумовлюють й відповідні уявлення про безпеку у представників філософії постмодерна, згідно яких, має місце тенденція, коли діяльність державних інститутів щодо захисту громадян від різних ризиків, нещасних випадків, тощо максимально розширює сферу гарантій їх безпеки, але, водночас, створюються й системи тотального контролю за діями людини, зважаючи на що, за певних умов, правові, інформаційні та інші заходи державної влади щодо забезпечення безпеки громадян, можуть насправді стати небезпекою для них. З цим важко не погодитися, тому, що сучасні трансформації у різних сферах суспільного життя спонукають до подальшого з'ясування сутності соціального явища, яке визначають концептом "безпе́ка", зокрема, онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аспектів проблеми її забезпечення.

Онтологічний аспект полягає у тому, що безпе́ка відображається у різних формах, як об'єктивні умови буття природи, людини, соціального й духовного, але, виходячи з викладеного вище, той чи інший предмет (об'єкт, процес, тощо), який визначається людиною як безпечний, за своєю природою може бути насправді небезпечним для неї, тому в об'єктивному сенсі забезпечення її безпеки може мати небезпечний характер. Це означає, що в контексті вивчення умов буття людини (індивіду), суспільства чи державних інститутів необхідно розрізняти їх безпеку, так би мовити, в природній визначеності від безпеки в суб'єктній визначеності. Люди, об'єднуючись у ті чи інші групи, встановлюють нормативно регульовані взаємовідносини, значною мірою керуючись прагненням забезпечити власну безпеку. Подвійна природа соціального явища, яке визначають концептом "безпе́ка", в основі якої єдність об'єктивно існуючого інстинкту самозбереження живих істот й особливості форми прояву його в людській життєдіяльності, зумовлює важливість дослідження особливостей пізнання цього явища, тобто гносеологічний аспект проблеми забезпечення безпеки. Цей аспект дослідження пов'язаний з значними труднощами, оскільки

ки об'єктивно існує, з одного боку, безперервний процес об'єктивних змін зовнішнього й внутрішнього середовища соціальних систем, які породжують небезпеки їх буття, а з іншого — практично відкрита множина оцінок причин і наслідків цих небезпек. Ці оцінки, як правило, включають явний чи латентний ціннісний контекст, оскільки як суспільне явище, безпека належить до загальнолюдських цінностей, таких як, наприклад, добро, справедливість та інші й має ціннісну значущість для багатьох поколінь людей (знання про передумови та механізми забезпечення власної безпеки дають людині свободу вибору), тому об'єктивно виникає необхідність дослідження й аксіологічного аспекту проблеми забезпечення безпеки

Таким чином, зміст і форма соціального явища, яке визначають концептом "безпека", пов'язується з наявністю умов буття соціальних систем, тому воно є фундаментальною та системною характеристикою їх розвитку. Оскільки потреба в безпеці, виникла разом з появою людини на землі, то сутність цього явища акумулює в собі наслідки багатогранної діяльності цих систем: історичний досвід, культурні особливості, накопичені матеріальні цінності тощо. Тому можна стверджувати, що безпека людини — це водночас стан й категорія, які характеризують її самопочуття й впевненість (інтуїтивні чи такі, що базуються на знаннях), що небезпеки, наприклад, її життю чи майну, відсутні, або для їх захисту є відповідні засоби. Водночас безпеку суспільства та державних інститутів можна розглядати як стан й категорію, які характеризують передусім свободу вибору шляхів їх самовдосконалення та прогресивного розвитку, яка ґрунтується на державному суверенітеті, або ж вони належним чином захищені. Ілюзорна доступність трактування на інтуїтивно-побутовому рівні концепту "безпека", об'єктивно зумовлює широке його використання політиками, управлінцями та експертами, але наукові дискусії, зокрема, щодо вибору раціональної основи для структуризації та оцінювання небезпек безпеці (від людини до земної цивілізації) та вибору допустимих засобів й способів її забезпечення, свідчать, що у науковому сенсі вказане соціальне явище достатньою мірою не досліджене, не кажучи вже про те, що деякі тлумачні словники трактують поняття безпека як стан, коли немає небезпеки, або як стан, за якого ніщо декому або дечому не загрожує [13]. Й це при тому, що, як нами було показано вище, за будь-яких умов безпеку не можна розглядати як стан, коли немає небезпеки.

Очевидно, що у розкритті сутності соціального явища, яке визначають концептом "безпека", важливим є з'ясування причин й динаміки його розвитку. Як ми зазначали, безпека, наприклад, людини (індивіду) — це водночас її стан і категорія, яка його характеризує, тому доцільним є дослідження якісно-кількісного стану розвитку вказаного соціального явища, оскільки саме він відображає сукупність властивостей, ознак, у тому числі й його складових, тобто зміст та форму існування (буття) цього явища. Як відомо, зміст будь-якого предмету характеризує сукупність його об'єктивних властивостей, складових, ознак, а форма — сукупність зв'язків структури змісту. Зміст і форма предмету є співвідносними категоріями, (не буває неформованого змісту або беззмістовної форми) й водночас можуть бути розкриті

такими взаємопов'язаними категоріями буття як "якість" та "кількість", які є узагальненим відображенням буття, а також його структурою. Щодо соціального явища, яке визначають концептом "безпека", категорія "якість" характеризує внутрішню нероздільну визначеність та сукупність його суттєвих рис, й проявляється через його властивості, якими воно відрізняється від інших та яку не можна відділити від існування (буття) явища. Категорія "кількість", у свою чергу, є зовнішньою характеристикою явища у контексті ступеню розвитку його властивостей: величини, динаміки змін, кількісних наслідків, тощо, тобто тих, які можна виміряти. Структура ж явища як сукупність його елементів і зв'язків між ними відображає єдність, взаємозв'язок і залежність якості та кількості, які перебувають в нерозривній єдності згідно загальновідомого закону переходу кількісних змін в якісні, який розкриває найбільш загальний механізм розвитку явища у той чи інший момент його буття. Категорія "якість" дає нам змогу дійти висновку про сталість соціального явища, оскільки коли воно втрапить свою якість, то перестане бути тим, чим було, а категорія "кількість" відобразити його мінливість. Таким чином, категорії "якість" та "кількість" характеризують соціальне явище з різних сторін, а їх взаємообумовленість проявляється в тому, що кількісна характеристика уточнює якісну характеристику, а будь-яка якість завжди має свої кількісні межі.

Як відомо, міра відмінності між старою й новою якістю об'єкту залежить від кількісних змін у ньому, тому його структура залежить від кількості елементів, які її утворюють, пов'язана з якістю і характеризує розподіл й взаємодію у просторі цих елементів у процесі буття об'єкта. Особлива властивість структури — цілісність та якісна відмінність від якісних характеристик елементів, тобто неможливість зведення властивостей об'єкта до суми властивостей його елементів. Тому розвиток соціального явища, яке визначають концептом "безпека", який зумовлює зміну його змісту та форми, завжди пов'язаний зі зміною структури явища, яка, в свою чергу, завжди пов'язана зі зміною якості та, навпаки, тобто твердження, що спочатку відбуваються кількісні зміни в явищі, а вже за ними якісні, є невірним. Зміна якості завжди спричиняє зміну кількості, оскільки перехід одного явища в інше, є наслідком процесу взаємодії кількісних й якісних змін, що проходять через проміжні фази зміни якості, які фіксують зміну міри даної якості, тобто по суті це кількісна зміна, а поява нової якості фактично буде означати появу явища з новими закономірностями й мірою, в якій закладена вже інша кількісна визначеність. Значною мірою через об'єктивно-гносеологічну природу причин та динаміки соціального явища, яке визначають концептом "безпека", в останні десятиліття для вирішення комплексної проблеми її забезпечення почали залучати основні напрацювання отримані у теорії нелінійних процесів й теорії хаосу, а також синергетичну термінологію. Це сприяє розумінню спонтанності й непередбачуваності небезпек як наслідків взаємодії процесів соціальної й природної самоорганізації соціальних систем. Зокрема, як зазначає М. Орел, синергетичний характер безпеки полягає у тому, що вона є наслідком взаємодії як цілісної системи інститутів політичної, економічної, соціальної та гу-

манітарної сфер життєдіяльності людини, суспільства, держави, а в деяких випадках і міжнародних інститутів [14].

Згідно з концепцією "суспільного договору" місією влади є забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та державних інститутів. Ефективність її досягнення значною мірою залежить від стану системи публічного управління, який зумовлює сукупність властивостей й ознак, тобто змісту та форми буття (існування) цієї системи. Так, функціями системи публічного управління є планування, організація, контроль та ін. Саме вони визначають зміст діяльності її суб'єктів, а способи реалізації — форму їх діяльності (накази, нормативні акти, тощо). Розвиток соціальних систем зумовлює ті чи інші її стани, а відтак зміну їх змісту, а потім й форми, оскільки у разі їх невідповідності виникає конфлікт, який має вирішуватися заміною форми на нову та зміною змісту. У кінцевому підсумку, суб'єкти системи публічного управління мають створювати умови, за яких гарантується певний рівень можливостей для задоволення потреб в безпеці людини, суспільства та державних інститутів. Він є якісно-кількісною характеристикою явища, яке визнають концептом "безпеки". Створення ж цих можливостей залежить від наявності у цих суб'єктів інструментів владного впливу на безпеку та ефективності їх використання, яка залежить від низки факторів. Оскільки безпека є суспільною потребою, то принципово важливим є забезпечення суспільної злагоди щодо визначальних чинників забезпечення безпеки людини (індивіда), суспільства та державних інститутів, як передумови ефективності використання наявних інструментів владного впливу безпеки. Тому для забезпечення реалізації наявних можливостей суб'єктів системи публічного щодо адекватного реагування на безпеку та створення додаткових можливостей принципово важливим є комплексне врахування філософсько-політологічного, правового, ціннісного та етичного аспектів проблеми забезпечення безпеки.

Філософсько-політологічний аналіз дозволяє розглянути процес забезпечення безпеки як суспільне явище, яке спрямоване на захист й підтримку державної влади й водночас пов'язане з інтересами життєдіяльності великих соціальних спільнот. Метою правового аналізу є з'ясування особливостей та меж правового регулювання взаємодії суб'єктів і об'єктів безпеки, які обумовлені національними та міжнародними правовими нормами (угодами, конвенціями тощо). Принципово важливими є й дослідження ціннісної та етичної сутності проблеми забезпечення безпеки, які дозволяють визначити етичні обмеження, що можуть здійснювати вплив на вибір засобів і способів її забезпечення, а відтак і характер взаємодії суб'єктів та об'єктів безпеки. Водночас має бути врахована й низка факторів, які визначають сучасні тенденції розвитку земної цивілізації та національних спільнот. Йдеться передусім про необхідність врахування взаємозалежності тенденцій змін загальнолюдських, національних, групових та індивідуальних ціннісних орієнтацій в епоху постмодерну, а також законів еволюції живої речовини в біосфері, зокрема, закони незворотності та прискорення еволюційних процесів і біохімічні закони, які вивів В. Вернадський, що біогенна міграція хімічних елементів в біосфері

прагне до максимального прояву й, що еволюція видів призведе до перетворення біосфери у ноосферу.

## ВИСНОВКИ

1. Соціальне явище за об'єктивним змістом є небезпекою для соціальної системи, якщо має місце заперечення природної визначеності її буття. Воно має об'єктивно-суб'єктивну природу, є невід'ємною властивістю їх буття, оскільки можливість заперечення вказаної визначеності міститься в ній, що зумовлено єдністю сталості й змінності, спрямованістю і формами розвитку згідно закону "заперечення заперечення", а ступінь суб'єктивності та об'єктивності залежить від наслідків для буття системи, тому у науковому сенсі доцільно говорити не про поняття, а про концепт "небезпеки".

2. Соціальне явище, яке визначають концептом "безпеки" існує лише у живій природі, а його сутність має розкриватися через сутність соціального явища, яке визначають концептом "небезпеки". Природа безпеки зумовлює можливу неадекватну оцінку безпеки суб'єкта, коли він починає діяти виходячи власних уявлень про небезпеку, що зумовлює необхідність розгляду концепту "безпеки" як наукової категорії, яка відображає універсальні властивості та закономірності розвитку матеріальних, природних і духовних явищ, як елементів об'єктів реального світу, а трансформації в різних сферах суспільного життя в епоху постмодерну спонукають до подальшого з'ясування онтологічного, гносеологічного та аксіологічного аспектів проблеми забезпечення безпеки.

3. Зміст, який характеризує об'єктивні властивості, складові та ознаки і форма, як сукупність зв'язків структури змісту соціальних явищ, які визначають концептом "безпеки", пов'язується з наявністю умов буття соціальних систем, тому вони є фундаментальною та системною характеристикою їх розвитку, який акумулює наслідки багатогранної діяльності цих систем. Причини й динаміка розвитку цього соціального явища, тобто його якісно-кількісний стан, можуть бути розкриті категоріями буття: "якість" (дає змогу дійти висновку про сталість явища й характеризує внутрішню нероздільну визначеність та сукупність його суттєвих рис); "кількість" (відображає мінливість явища та є зовнішньою характеристикою ступеня розвитку його властивостей: динаміки змін, кількісних наслідків, тощо; структура (відображає єдність, взаємозв'язок, залежність якості та кількості, що перебувають в нерозривній єдності згідно з законом переходу кількісних змін в якісні).

4. Управлінські рішення щодо забезпечення безпеки соціальних систем необхідно приймати на основі результатів аналізу динаміки їх розвитку, результатів філософсько-політологічного, правового, ціннісного та етичного аспектів проблеми її забезпечення та законів еволюції живої речовини в біосфері.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці концептуальних засад формування механізмів реагування на безпеку соціальним системам.

## Література:

1. Аристотель. Політика. Соч. в 4 т. — М.: Политиздат, 1983. — Т. 4. — С. — 509.

2. Томас Гоббс. Левиафан. М.: Рипол Классик. — 2016. — 608 с.
3. Локк Дж. Сочинения: В 3 т. Т. 3. — М.: Мысль, 1988. — С. 137—405.
4. Гегель Г. Основы философии права, або природне право і державознавство: пер. з нім. / Г. Гегель; Пер. Р. Осадчук, М. Кушнір. — К.: Юніверс, 2000. — 329 с.
5. Руссо Жан-Жак Про суспільну угоду, або принципи політичного права: пер. з фр. та коментарі: О. Хома. — К.: Port-Royal, 2001. — 349 с.
6. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. Пер. с фр. и послесл. Л.Б.Гофмана. — М.: Наука, 1991. — 576 с.
7. Бодрийяр Ж. Символический обмен и смерть / Ж. Бодрийяр. — М.: Добросвет, 2000. — 387 с.
8. Бауман З. Текучая современность / Пер. с англ. под ред. Ю.В. Асочакова. — СПб.: Питер, 2008. — 240 с.
9. Foucault Michel Surveiller et punir: Naissance de la prison. — Paris: Gallimard, 1975. — 328 с.
10. Могилевский В.Д. Введение в теорию управления безопасностью систем // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. — 2001. — № 4. — С. 215—236.
11. Симич М.В. Категорія. Енциклопедія сучасної України: у 30 т. / Ред. кол. І.М. Дзюба [та ін.]; НАН України, НТН, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України. — К., 2012. — Т. 12. — 711 с.
12. Сен-Симон, А. Избранные сочинения. Том 1: пер. с фр. под ред. и с коммент. Л.С. Цеплина. — Москва-Ленинград: Изд-во Академии наук СРСР, 1948. — 470 с.
13. Тлумачний словник — мінімум української мови / Укл. Л.О. Ващенко, О.М. Єфімов. — 2-е вид. — К.: Довіра, 2000. — 546 с.
14. Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія / М.Г. Орел. — К.: "Поліграф плюс", 2019. — 320 с.

References:

1. Aristotel'. (1983), Politika [Politics], Politizdat, Moscow, Russia.
2. Gobbs, T. (2016), Leviathan [Leviathan], Ripol Klassik, Moscow, Russia.
3. Lokk, Dzh. (1988), Sochinenija [Works], Mysl', Moscow, Russia.
4. Hegel, G. (2000), Osnovy filosofii prava, abo pryrodne pravo i derzhavoznavstvo, [Fundamentals of the philosophy of law, or natural law and state studies], Yunivers, Kyiv, Ukraine.
5. Russo, Zhan-Zhak (2001), Pro suspil'nu uhodu, abo pryntsy py politychnoho prava [About the social agreement or the principles of political law], Port-Royal, Kyiv, Ukraine.
6. Djurkgejm, Je. (1995), Sociologija. Ee predmet, metod, prednaznachenie [Tsotsiology. Its subject, method and mission], Kanon, Moscow, Russia.
7. Bodriijar, Zh. (2000), Simvolicheskij obmen i smert' [Symbolic exchange and death], Dobrosvet, Moscow, Russia.
8. Bauman, Z. (2008), Tekuchaja sovremennost' [Flowing modernity], Peter, St. Petersburg, Russia.
9. Foucault, M. (1975), Surveiller et punir: Naissance de la prison, Gallimard, Paris, France.
10. Mogilevskij, V.D. (2002), "Dynamic systems: technologies of transformation and destruction", Problemy

bezopasnosti pri chrezvychajnyh situacijah, vol. 1, pp. 86 — 99.

11. Cymchych, M.V. (2012), Katehoriia. Entsyklopediia suchasnoi Ukrainy [Category. Encyclopedia of modern Ukraine], vol. 12, NAN Ukrainy, NTN, Koordynatsijne biuro entsyklopedii suchasnoi Ukrainy NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

12. Sen-Simon, A. (1948), Izbrannye sochinenija [Selected Works], vol. 1, Akademii nauk SRSR, Moscow — St. Petersburg, Russia.

13. Vaschenko, L.O. and Yefimov, O.M. (2000), Tlumachnyj slovnyk — minimum ukrains'koj movy [Interpretive dictionary — a minimum of Ukrainian], Dovira, Kyiv, Ukraine.

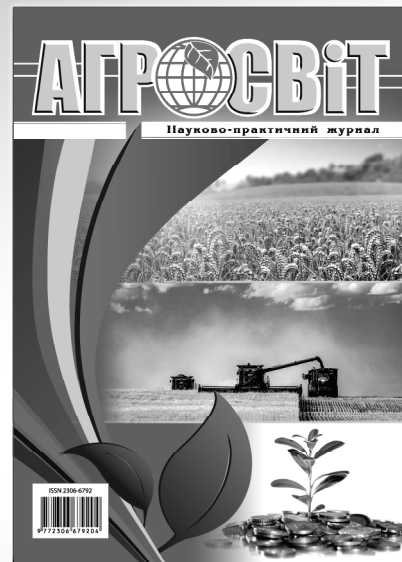
14. Orel, M.G. (2019), Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoi bezpeky [Theoretical Foundations of Public Administration in Political Security], Polihraf plus, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 19.08.2019 р.

**АГРОСВІТ**

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847



**Виходить 24 рази на рік**

**Видання включено до переліку  
наукових фахових видань України  
з ЕКОНОМІКИ**

Д. А. Міщенко,  
 д. держ. упр., професор, професор кафедри державних, місцевих  
 та корпоративних фінансів, Університет митної справи та фінансів  
 ORCID ID: 0000-0003-0278-7209

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.68

# РОЗВИТОК ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

D. Mishchenko,  
 Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor Department  
 of State, Local and Corporate Finance, University of Customs and Finance

## DEVELOPMENT OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF STATE SUPPORT OF THE AGRARIAN SECTOR OF UKRAINE

*У статті визначено, що за роки незалежності в Україні так і не було вироблено комплексного підходу до трансформаційних процесів у аграрному секторі, зокрема щодо формування належного інституційного механізму розвитку та підтримки сільськогосподарського виробництва. Встановлено, що наразі є необхідним розв'язання питань щодо створення сприятливих інституційних умов для підвищення ефективності функціонування аграрного сектору України. Зазначено, що аграрний сектор України є важливим чинником соціально-економічного розвитку країни, зростання її економічного потенціалу та забезпечення продовольчої безпеки. Однак, для досягнення таких позитивних результатів у сучасних умовах є потреба у здійсненні заходів державної підтримки вітчизняного аграрного виробництва. Відтак удосконалення інституційного забезпечення державного регулювання аграрного виробництва має бути пріоритетним завданням агропромислової політики України. З'ясовано, що видатки на підтримку аграрного сектору в Україні за рахунок коштів державного бюджету не відзначаються системністю навіть за плановими показниками. Стосовно фактичних даних фінансування видатків на здійснення підтримки аграрного сектору України за рахунок коштів державного бюджету, то вони характеризуються певною розбіжністю з плановими показниками. Незважаючи на виділення коштів державного бюджету з метою підтримки розвитку аграрного сектору України обсяг виробництва сільськогосподарської продукції хоча і зростає, але відбувається це повільно і виключно за рахунок продукції рослинництва. Обсяги виробництва продукції тваринництва за попередні 5 років скоротилися. Встановлено, що інституційний механізм державної підтримки аграрного сектору в сучасних умовах може включати такі основні складові: стратегія розвитку вітчизняного аграрного сектору; нормативно-правове забезпечення щодо упорядкування та регламентації відносин у аграрному секторі; перелік напрямів державної підтримки, що мають сприяти досягненню стратегічних завдань.*

*In the article it was determined that during the years of independence in Ukraine there was no elaborated approach to transformation processes in the agricultural sector, in particular regarding the formation of a proper institutional mechanism for development and support of agricultural production. It has been established that issues regarding the creation of favorable institutional conditions are needed to improve the functioning of the agricultural sector of Ukraine. It is noted that the agrarian sector of Ukraine is an important factor in the socio-economic development of the country, the growth of its economic potential and the provision of food security. However, in order to achieve such positive results in the current context, there is a need to implement state support measures for domestic agricultural production. Therefore, the improvement of the institutional*

**support for state regulation of agricultural production should be a priority for Ukraine's agro-industrial policy. It has been found that expenditures for support of the agrarian sector in Ukraine at the expense of the state budget are not systematic even according to the planned indicators. Regarding the actual data of financing the expenditures for the support of the agrarian sector of Ukraine at the expense of the state budget, they are characterized by some discrepancy with the planned indicators. Despite the allocation of state budget funds to support the development of the agrarian sector of Ukraine, although agricultural production is growing, it is slow and solely due to crop production. Production volumes of livestock products decreased in the previous 5 years. It is established that the institutional mechanism of state support of the agricultural sector in modern conditions can include the following main components: strategy for the development of the domestic agricultural sector; regulatory support for the regulation and regulation of relations in the agrarian sector; a list of state support areas that should help achieve strategic goals. It is determined that the state budget funds should be directed to support the development of agro-industrial production; development of information infrastructure, increase of soil fertility, implementation of works on control of crop pests and animal diseases, carrying out of scientific researches, development of breeding, various types of subsidies and compensations. However, rapid changes in science and technology and the entrepreneurial environment require a continuous study and improvement of state support for the agricultural sector of the economy.**

*Ключові слова: інституційний механізм, аграрний сектор, держава, регулювання, підтримка.*  
*Key words: institutional mechanism, agrarian sector, state, regulation, support.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Однією з найбільш важливих галузей національної економіки є аграрний сектор. Успішний його розвиток, підвищення конкурентоспроможності і, як наслідок, зміцнення продовольчої безпеки держави має супроводжуватися відповідними заходами державної політики у напрямі інституційних перетворень. Сьогодення вимагає здійснення дослідження питання формування дієвого інституційного механізму державної підтримки процесу розвитку аграрного сектору в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемами державного регулювання інституційного середовища в аграрному секторі економіки та пошуком шляхів підвищення його ефективності займалися такі вчені: В. Андрійчук, О. Бородіна, З. Герасимчук, О. Валевський, І. Кириленко, М. Латинін, М. Малік, В. Месель-Веселяк, Б. Пасхавер, П. Саблук та ін. Вони обґрунтували необхідність створення сприятливого інституційного та ринкового середовища в процесі ринкових перетворень, визначили доцільні методи, форми й рівень державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції, напрями фінансово-податкової та інвестиційної політики стосовно галузі тощо. Проте, незважаючи на чималу кількість наукових праць та їх вагомому практичну цінність, дослідження перспектив розвитку аграрного сектору економіки України на сучасному етапі інституційних змін є актуальним, оскільки

дослідження свідчать, що сучасне інституційне середовище аграрного сектору не забезпечує справедливих правил гри між основними суб'єктами економічних відносин, не послаблює протиріч регіонального розвитку, не сприяє формуванню нової моделі суспільних відносин.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначити особливості функціонування інституційного механізму державної підтримки аграрного сектору України, запропонувати основні напрями його подальшого розвитку.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За роки незалежності так і не було вироблено комплексного підходу до трансформаційних процесів у аграрному секторі, зокрема щодо формування належного інституційного механізму розвитку та підтримки сільськогосподарського виробництва.

Сьогодні є необхідним розв'язання питань щодо створення сприятливих інституційних умов для підвищення ефективності функціонування аграрного сектору України. Серед загальних заходів можна відзначити: надання більшої уваги розвитку інституту відносин власності в сільському господарстві; вдосконалення інститутів рентних та орендних відносин; покращення функціонування інститутів ринку ресурсів для села; сприяння подальшому розвитку інституту підприємництва.

тва тощо. Важливе місце у сприянні розвитку аграрного сектору відіграє державна підтримка, яка має здійснюватися за допомогою відповідного інституційного механізму [4].

Аграрний сектор України є важливим чинником соціально-економічного розвитку країни, зростання її економічного потенціалу та забезпечення продовольчої безпеки. Однак для досягнення таких позитивних результатів у сучасних умовах є потреба у здійсненні заходів державної підтримки вітчизняного аграрного виробництва. Відтак удосконалення інституційного забезпечення державного регулювання аграрного виробництва має бути пріоритетним завданням агропромислової політики України [12].

Серед головних проблем аграрного сектору України особливо можна виділити: постійний дефіцит і недоступність фінансових ресурсів для сільськогосподарських товаровиробників, особливо тих, що не належать до великих агрохолдингів; відсутність стратегічного бачення пріоритетів розвитку аграрного сектору; сприяння екстенсивному виробництву з переважанням низько затратних культур; не приділення належної уваги ситуації з низьким рівнем якості продукції; безконтрольна концентрація ресурсів у великих інтегрованих формуваннях без врахування проблем села [2]. З поширенням агрохолдингів, орієнтованих на експорт сільськогосподарської продукції, пов'язана ще одна особливість аграрного ринку України — нерівномірність формування і розвитку інститутів і організацій інфраструктури аграрного ринку, фактична відсутність функціональної, доступної для малого та середнього бізнесу збутової інфраструктури аграрного ринку, що призводить до втрати частини доходів. Цілком закономірно, що в умовах диктату трейдерів і відсутності або неефективності державного регулювання ринку розвиваються переважно інфраструктурні елементи, пов'язані з експортом продукції. Але не менш важливим є розвиток інфраструктури, що забезпечує вихід рядового товаровиробника — фермера, сільгосппідприємства, селянського господарства на ринок. Біржі, агроторгові дома і збутові кооперативи поки що не змогли зайняти більш-менш помітного місця на цьому конкурентному ринку. Їхнє місце займають переважно або посередники, або регіональні представництва експортних компаній. Нерівномірний розвиток інфраструктури аграрного ринку зумовлює низьку його ефективність. Втім, процес формування і розвитку формальних і неформальних ринкових інститутів триває, і в рамках цього процесу вдосконалюються механізми державного регулювання аграрного ринку, спрямовані на підвищення його результативності [5].

Крім зазначеного варто нагадати про певні особливості аграрного сектору в порівнянні з іншими галузями економіки, які обумовлюють необхідність його державної підтримки, основними з них є: потреба в збереженні необхідного рівня родючості ґрунтів; специфіка власне аграрного виробництва (залежність від природно-кліматичних умов; фізіологічних характеристик рослин та тварин, тісний взаємозв'язок на сільських територіях економічних й соціально-демографічних процесів) [12].

Необхідність розвитку інституційного середовища державного регулювання аграрного сектору, зокрема його підтримки зумовлена не тільки загальною специфікою галузі, а й рядом особливостей, які притаманні вітчизняному агропромислому виробництву. Серед них, зокрема такі: зниження купівельної спроможності населення, що обмежує можливості підняття цін на сільськогосподарську продукцію; відставання аграрного виробництва України від розвинутих країн за рівнем науково-технічного прогресу, передових технологій тощо; низький рівень матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарського виробництва, високий ступінь зносу основних засобів; потреба в інвестиціях для підтримки родючості ґрунтів; низький рівень розвитку інфраструктури сільської місцевості, що проявляється у критичному стані доріг, відсутності систем водопостачання та водовідведення, низькому рівні забезпечення об'єктами соціальної інфраструктури; поступове скорочення обсягів виробництва окремих видів сільськогосподарської продукції, передусім у секторі тваринництва [2; 5].

Важливим фактором необхідності державної підтримки аграрного сектору дослідники, вважають також обмеження зростання продуктивності праці фізичними можливостями землі; довгим процесом впровадження результатів науково-технічного прогресу в сільському господарстві [3].

В умовах ринкових відносин, переважання ринкових принципів господарювання в аграрному секторі можна говорити про підвищення комерційного ризику, про невизначеність ситуації збуту сільськогосподарської продукції. Очевидною є необхідність науково обгрунтованої політики держави щодо підтримки розвитку вітчизняного аграрного сектору, не порушуючи міжнародних зобов'язань взятих на себе нашою державою при вступі до СОТ.

Інституційні перетворення сільського господарства сприяють приведенню діючих інститутів у відповідність з поставленими завданнями щодо підвищення його економічної ефективності і поліпшенню соціальної та трудової ситуації на селі [5].

Механізм державної підтримки розвитку аграрного виробництва в Україні представлений сукупністю організаційно-функціональних інститутів. Щодо аграрного виробництва використовуються такі основні інструменти державної підтримки: заходи щодо пільгового та пріоритетного кредитування інвестиційних проектів; пільгове страхування врожаїв певних сільськогосподарських культур; розподіл коштів бюджету за різними напрямками. Держава здійснює субсидування відсоткових ставок за кредитами для суб'єктів аграрного виробництва, формування регіональних і державних продовольчих фондів, лізинг тощо [2].

Державна підтримка аграрного сектору здійснюється з метою забезпечення виробництва основних видів продукції належної якості, забезпечення такої прибутковості сільськогосподарських товаровиробників, що дозволяє їм забезпечувати розширене відтворення, зростання продуктивності праці, забезпечення конкурентоспроможності продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках, досягнення фінансової ста-

**Таблиця 1. Обсяг підтримки аграрного сектору України за рахунок коштів державного бюджету у 2014—2018 рр. (план), млн грн**

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2014 р., %
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі	5,0	5,0	5,0	60,0	5,0	100
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	100,0	-	-	299,3	400,0	400
Державна підтримка галузі тваринництва	888,1	250,0	30,0	170,0	2401,0	270,3
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів	-	300,0	285,0	300,0	266,0	-
Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	-	-	-	4 550,0	955,0	-
Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	-	-	-	-	210,0	-

Джерело: [8; 9].

більності галузі, продовольчої безпеки держави і підвищення соціальних стандартів життя в сільській місцевості, подолання бідності та безробіття [2].

Державна підтримка аграрного сектору є важливою складовою системи його регулювання. До заходів такої підтримки можуть входити серед іншого витрати на здійснення наукових досліджень у галузі сільського господарства; на підготовку кадрів; охорону навколишнього середовища; формування механізму надання сільськогосподарським підприємствам і фермерам фінансової допомоги [3].

Згідно з думкою Васильєвої Л.М. до принципів державної підтримки аграрного сектору належать такі: стійкість — зобов'язання держави забезпечувати стійкість механізмів державної підтримки сільськогосподарських товаровиробників; рівнодоступність — сільськогосподарські товаровиробники усіх форм власності мають рівні права на отримання державної підтримки з бюджету; обмеження розмірів державної підтримки; адресність — бюджетні кошти надаються безпосередньо сільськогосподарському товаровиробнику; гарантованість — зобов'язання держави з надання коштів за напрямками, затвердженими в державних програмах, повинні неухильно дотримуватися та інше [1].

За даними таблиці 1 видатки на підтримку аграрного сектору в Україні за рахунок коштів державного бюджету не відзначаються системністю навіть за плановими показниками. Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі у 2014—2016 та 2018 роках мала становити по 5 млн грн, а у 2017 році повинна була зрости до 60 млн грн. Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними протягом досліджуваного періоду повинна була коливатися в межах 100—400 млн грн, а у 2015—2016 роках навіть не планувалася. Державна підтримка галузі тваринництва згідно звітів Державної казначейської служби України повинна була досягти у 2018 році 2401,0 млн грн, при тому, що у 2016 році вона планувалася у обсязі лише 30 млн грн. Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів у 2014 році не планувалася взагалі, хоча у 2015—2018 роках на це планувалося виділити від 266 до 300 млн грн. Кошти на фінансову підтримку сільгосптоваровиробників у 2017 році повинні були скласти 4 550 млн грн, а у наступному — скоротитися на 3595 млн грн. Видатки з державного бюджету на фінансову підтримку розвитку фермерських гос-

**Таблиця 2. Обсяг підтримки аграрного сектору України за рахунок коштів державного бюджету у 2014—2018 рр. (факт), млн грн**

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2014 р., %
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі	-	-	-	56,9	2,8	-
Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними	43,9	-	-	298,5	394,3	898,1
Державна підтримка галузі тваринництва	371,2	40,5	29,9	165,8	2389,8	643,8
Фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів	-	290,6	279,8	294,8	265,9	-
Фінансова підтримка сільгосптоваровиробників	-	-	-	4 134,05	912,8	-
Фінансова підтримка розвитку фермерських господарств	-	-	-	-	203,2	-

Джерело: [8; 9].

**Таблиця 3. Обсяг виробництва сільськогосподарської продукції в Україні у 2014–2018 рр., млрд грн**

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2018 р. до 2014 р., %
Продукція сільського господарства	251,4	239,4	254,6	249,1	268,2	106,7
Продукція рослинництва	177,7	168,4	185,05	179,4	198,5	111,7
Продукція тваринництва	73,7	71,02	69,5	69,6	69,7	94,6

Джерело: [9; 10].

подарств протягом п'яти останніх років планувалося профінансувати лише у 2018 році.

Стосовно фактичних даних фінансування видатків на здійснення підтримки аграрного сектору України за рахунок коштів державного бюджету, то вони характеризуються певною розбіжністю з плановими показниками. Кошти на фінансову підтримку заходів в агропромисловому комплексі у 2014–2016 роках, всупереч плановим розрахункам, взагалі не виділялися. У 2017 році фактичний обсяг підтримки був на 3,1 млн грн менший за плановий (у наступному році — на 2,2 млн грн). Державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними у 2014 році становила 43,9 млн грн (на 56,1 млн грн менше запланованого), у 2017 та 2018 роках — 298,5 та 394,3 млн грн відповідно, що хоча і є меншим обсягом, ніж це було передбачено у державному бюджеті, є досить близьким до планових показників. Кошти на державну підтримку галузі тваринництва виділялися щороку протягом досліджуваного періоду, але фактичні обсяги фінансування почали наближатися до планових лише протягом трьох останніх років.

Можна констатувати, що спостерігається хронічне недовиконання показників видатків державного бюджету на підтримку вітчизняного аграрного сектору України.

Крім виділення бюджетних коштів на безпосередню підтримку розвитку аграрного сектору, держава фінансує ряд заходів, реалізація яких також має сприяти підвищенню його конкурентоспроможності та ефективності функціонування. До таких заходів належать: дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки, виконання робіт за державними цільовими програмами і державним замовленням у сфері розвитку агропромислового комплексу, підготовка наукових кадрів, наукові розробки у сфері стандартизації та сертифікації сільськогосподарської продукції, дослідження та експериментальні розробки у сфері агропромислового комплексу — у 2014 році на ці заходи було виділено 104,5 млн грн, а у 2018 році — 185,7 млн грн; підготовка кадрів для агропромислового комплексу вищими навчальними закладами, методичне забезпечення їх діяльності було профінансоване за рахунок коштів державного бюджету у 2014 році на суму 1930,72 млн грн. Видатки на підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації робітничих кадрів, підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу у 2014 році склали 20,5 млн грн. У 2018 році на підвищення кваліфікації фахівців агропромислового комплексу було виділено 21,7 млн грн.

Цікавим є той факт, що незважаючи на виділення коштів державного бюджету з метою підтримки розвитку аграрного сектору України обсяг виробництва сільськогосподарської продукції хоча і зростає, але відбувається це повільно і виключно за рахунок продукції рослинництва. Як можна побачити з даних таблиці 3 обсяги виробництва продукції тваринництва за попередні 5 років скоротилися.

Причинами такої ситуації не в останню чергу є те, що підтримка розвитку аграрного сектору за рахунок коштів державного бюджету здійснюється не системно, без врахування реальних потреб товаровиробників, кошти часто розподіляються на сумнівних підставах, які є результатом кулуарних домовленостей під час підготовки та прийняття державного бюджету, також присутня проблема хронічного недофінансування запланованих розмірів видатків.

Зважаючи на перелічені проблеми, очевидно є потреба у здійсненні подальшого розвитку інституційного механізму державної підтримки аграрного сектору України.

Сучасні економічні системи розвинених країн органічно поєднують ринковий механізм саморегулювання з державним втручанням при неефективному функціонуванні ринку. При цьому, через ускладнення соціально-економічних процесів, відбувається розширення функцій держави. Державне регулювання сільськогосподарського виробництва передбачає управлінський вплив на процеси відтворення в галузі, з метою забезпечення реалізації цілей державної аграрної політики [6].

Кошти державного бюджету мають спрямовуватися на підтримку розвитку агропромислового виробництва; розвиток інформаційної інфраструктури, підвищення родючості ґрунтів, на здійснення робіт з боротьби із шкідниками сільськогосподарських культур і хворобами тварин, на проведення наукових досліджень, розвиток селекції, на різні види дотацій і компенсацій [11].

Водночас швидкі зміни в науці й техніці, підприємницькому середовищі потребують повсякчасного вивчення і вдосконалення державної підтримки аграрного сектору економіки. Формування і впровадження механізмів такої підтримки повинні забезпечувати розвиток селянських господарств, фінансування виробничої і соціальної інфраструктури, пільгового кредитування і страхування сільськогосподарської діяльності, впорядкування системи оподаткування. Важливо досягти оптимальної взаємодії використання ринкових відносин і раціонального втручання держави у сферу сільського господарства.

## ВИСНОВКИ

Інституційний механізм державної підтримки аграрного сектору в сучасних умовах має включати такі основні складові: стратегія розвитку вітчизняного аграрного сектору; нормативно-правове забезпечення щодо упорядкування та регламентації відносин у аграрному секторі, передусім стосовно його державної підтримки, усунення протиріч між законодавчими актами у аграрній сфері; перелік напрямів державної підтримки, що мають бути спрямовані на досягнення таких основних завдань: забезпечення зацікавленості банківського сектору у співпраці з сільськогосподарськими товаровиробниками та підвищення забезпечення доступності кредитних ресурсів; стимулювання використання інноваційної сільськогосподарської техніки та технологій; сприяння товаровиробникам, які забезпечують більш високий рівень переробки сільськогосподарської продукції в Україні. Важливим аспектом є чітке розмежування повноважень щодо фінансової підтримки між бюджетами всіх рівнів. Надання бюджетних коштів повинно відбуватися суворо на цільових засадах.

Кінцева мета заснованих на системному підході дій щодо розвитку інституційного механізму державної підтримки аграрного сектору полягає в максимізації ефективності його функціонування, а відтак у підвищенні конкурентоспроможності аграрного виробництва та поліпшенні умов життя на селі. Державна підтримка у сучасних умовах є необхідною складовою успішного вирішення цих завдань.

### Література:

1. Васильєва Л.М. Державна підтримка як складова системи державного регулювання аграрного сектора економіки // Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 17. С. 85—88.
2. Галицький О.М., Лівінський А.І., Дяченко О.П. Організаційно-економічний механізм державного регулювання аграрного виробництва в Україні // Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 3. С. 93—98.
3. Залізничук В.П. Державна підтримка аграрного сектору економіки країни як основа забезпечення продовольчої безпеки // Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 3. С. 123—127.
4. Заскалкіна О.М. Державне регулювання інституціональних перетворень в аграрному секторі економіки України // Теорія та практика державного управління. 2016. № 1 (52). С. 1—7.
5. Копитко В.І., Копитко О.В. Інституційні перетворення як важливий чинник в аграрному секторі АПК регіону // Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія "Економічні науки". № 1. 2018. С. 114—122.
6. Малік М.Й., Шпикуняк О.Г. Інституціоналізація аграрного підприємництва: трансформація та ефективність // Економіка АПК. 2010. № 7. С. 132—139.
7. Осташко Т.О. Структурно-інституціональний аналіз аграрного ринку України URL: [http://eip.org.ua/docs/EP\\_04\\_3\\_115\\_uk.pdf](http://eip.org.ua/docs/EP_04_3_115_uk.pdf) (дата звернення: 10.08.2019).
8. Офіційний веб-портал Державної казначейської служби України URL: <http://www.treasury.gov.ua/> (дата звернення: 04.08.2019).

9. Офіційний веб-портал Державної служби статистики України URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 05.08.2019).

10. Офіційний веб-портал ННЦ "Інститут аграрної економіки" URL: <http://www.iae.org.ua/> (дата звернення: 03.08.2019).

11. Щуревиц Л.М. Механізми державної аграрної політики України // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2018. № 5. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1242> (дата звернення: 08.08.2019).

12. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки АПК. К.: Знання, 2006. 339 с.

### References:

1. Vasilyeva, L.M. (2011), "State support as a component of state regulation of agricultural sector of economy", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 17, pp. 85—88.
  2. Galitsky, O.M. Livinskiy, A.I. and Dyachenko, O.P. (2019), "Organizational and economic mechanism of state regulation of agricultural production in Ukraine", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 3, pp. 93—98.
  3. Zaliznyuk, V.P. (2019), "State support for the agricultural sector of the country's economy as a basis for food security", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 3, pp. 123—127.
  4. Zaskalkina, O.M. (2016), "State regulation of institutional transformations in the agrarian sector of Ukrainian economy", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, vol. 1 (52), pp. 1—7.
  5. Kopytko, V.I. and Kopytko, O.V. (2018), "Institutional transformations as an important factor in the agrarian sector of the agro-industrial complex of the region", *Visnyk KHNAU im. V.V. Dokuchayeva. Seriya "Ekonomichni nauky"*, vol.1, pp. 114—122.
  6. Malik, M.I. and Shpikulyak, O.G. (2010), "Institutionalization of Agrarian Entrepreneurship: Transformation and Efficiency", *Ekonomika APK*. vol. 7, pp. 132—139.
  7. Ostashko, T.O. (2004), "Structural-institutional analysis of the agrarian market of Ukraine", *Ekonomika i prohozuvannya*, [Online], vol. 3, pp. 115-126, available at: [http://eip.org.ua/docs/EP\\_04\\_3\\_115\\_en.pdf](http://eip.org.ua/docs/EP_04_3_115_en.pdf) (Accessed 10 Aug 2019).
  8. The official site of State Treasury Service of Ukraine (2019), available at: <http://www.treasury.gov.ua/> (Accessed 4 Aug 2019).
  9. The official site of State Statistics Service of Ukraine (2019), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 5 Aug 2019).
  10. The official site of NPC "Institute for Agrarian Economics" (2019), available at: <http://www.iae.org.ua/> (Accessed 3 Aug 2019).
  11. Shurevich, L.M. (2018), "Mechanisms of State Agrarian Policy of Ukraine", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*. [Online], vol. 5. available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1242> (Accessed 8. Aug 2019).
  12. Cherevko, G.V. (2006), *Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky APK [State regulation of agribusiness]*, Znannya, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 19.08.2019 р.*

*Т. І. Биркович,*

*д. держ. упр., професор, Київський університет культури, м. Київ*

*ORCID ID: 0000-0003-3276-2029*

*В. І. Биркович,*

*к. держ. упр., доцент, директор Ужанського національного природного парку,*

*сmt. Великий Березний, Закарпаття*

*ORCID ID: 0000-0003-2263-9895*

*О. С. Кабанець,*

*к. ю. н., Київський університет культури*

*ORCID ID: 0000-0003-1272-6725*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.74

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ ТА ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

*T. Byrkovych,*

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Kyiv University of Culture*

*V. Byrkovych,*

*PhD in Public Administration, Associate Professor, director of Uzhansky National Park*

*A. Kabanets,*

*PhD in Law, Kiev University of Culture*

## CURRENT ISSUES ON THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF ECOLOGY AND NATURAL RESOURCES

**У статті з'ясовано сутність державної політики розвитку сфери екології та природних ресурсів, визначено основні актуальні питання щодо запровадження електронного урядування у даній сфері. Розглянуто та проаналізовано сучасні основні переваги запровадження електронного урядування в Україні. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення електронного доступу до екологічної інформації. Зазначено, що розбудова системи екологічного урядування як частини електронного урядування прямо залежить від політико-правового стану в державі (взаємодії всіх учасників процесу — виконавчої, законодавчої, судової гілок влади всіх рівнів, бізнесу, закладів освіти, громадського сектору) та фінансово-економічних можливостей держави. Доведено, що питання екологічного урядування як частини електронного урядування передбачає перехід до підготовки та прийняття управлінських рішень, які базуються виключно на безпаперових технологіях із одночасним забезпеченням ефективного залучення до цього процесу громадян, реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним усуненням їх від безпосереднього контакту з державними службовцями (деперсоніфікація). Зазначено, що екологічне урядування як частина електронного урядування підвищить якість управлінських рішень із одночасним скороченням термінів їх розробки та прийняття рішення, підвищить рівень поінформованості громадян та органів виконавчої влади, створить умови для гарантування права вільного доступу до інформації про стан довкілля та участь громадян у забезпеченні здорового та безпечного для життя довкілля.**

*The article clarifies the essence of the state policy of development of the sphere of ecology and natural resources, identifies the main topical issues regarding the introduction of e-government in this field. The modern basis of the benefits of introducing e-governance in Ukraine is considered and analyzed. The legal and regulatory provision of electronic access to environmental information is analyzed. It is stated that the development of environmental governance system as part of e-government depends directly on the political and legal situation in the state (interaction of all participants of the process — executive, legislative, judicial branches of power at all levels, business, educational institutions, public sector) and financial and economic opportunities of the state. It is proved that the issue of green governance as part of e-government involves the transition to the preparation and adoption of management decisions based solely on paperless technologies, while ensuring effective public involvement in this process, implementing a comprehensive and individualized approach to delivering public services to users at the same time. direct contact with civil servants (depersonalization). It is stated that environmental governance as part of e-government will improve the quality of administrative decisions, while reducing the timeframes for their development and decision-making, increase the level of public awareness and executive power, create conditions for guaranteeing the right of free access to environmental information and the participation of citizens and safe for the environment.*

*E-government in the field of ecology and natural resources in Ukraine should improve the interaction between government, business and citizens, will allow to improve on the whole the processes of democratization of society and the achievement of European standards of quality of electronic public services, openness and transparency of power for the individual and the citizen, public organizations, business.*

*Ключові слова: державне управління, електронне урядування, електронні послуги, екологія, екологічна інформація.*

*Key words: public administration, e-government, e-services, ecology, environmental information.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективне управління будь-якою галуззю у сучасних умовах неможливе без широкого застосування сучасних інструментів електронного урядування, у тому числі автоматизації обробки великих обсягів даних та інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, оптимізації та автоматизації адміністративних процесів, запровадження електронних форм взаємодії. Питання належного екологічного урядування повинно стосуватися таких важливих питань як доступ до екологічної інформації, участь громадськості у прийнятті рішень з екологічних питань, доступу до правосуддя. Відповідно Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні "основними завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування у базових галузях України є запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів (зокрема з використанням перспективних геоінформаційних технологій, Інтернету речей, технологій опрацювання даних великих обсягів (Big Data) і Blockchain)" [8].

Належне екологічне урядування є й на порядку денному Східного партнерства, а також серед зобов'язань Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та потребує з боку держави увагу та підтримку в таких питаннях: прикладному застосуванню екологічних знань та важли-

вості екологічного супроводження виробничої діяльності; питання стандартизації, сертифікації, екологічного аудиту, проблеми "зеленої економіки", системи освіти для сталого розвитку, події поточного наукового життя в галузі екології тощо.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню питання електронного урядування та запровадження екологічного урядування в Україні присвячують свої роботи дослідники як з галузі державного управління, так і юридичних, економічних та екологічних наук. Серед авторів, на роботи яких варто звернути увагу, можна виділити наступних: В. Андрейцев, Г. Балюк, Л. Гапеев, А. Гетьман, В. Горбулін, Н. Грицяк, А. І. Семенченко, О. Карпенко, І. Клименко, Ю. Ковальова, Ю. Козаченко, В. Костицький, О. Кукарін, Л. Литвинова, О. Мороз, Ю. Нестеряк, О. Попроцький, Г. Проскура, М. Рошу, С. Соловйов, Ю. Шемшученко та інші. Однак, не зважаючи на значну кількість напрацювань, питання щодо запровадження електронного урядування в екологічній галузі потребує докладного дослідження та уточнення.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті проаналізувати актуальні питання щодо запровадження електронного урядування в екологічній галузі.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Запровадження електронної системи управління документами є одним з основних процесів у державному управлінні. Система управління документами має забезпечувати ефективний документообіг та легкий пошук документів, необхідних для роботи. Частка центральних органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг (інтегровані до міжвідомчої системи електронного документообігу), повинна поступово збільшитися з 10 відсотків у 2016 році до 100 відсотків у 2018. Частка документів, якими центральні органи виконавчої влади обмінюються в електронному форматі, повинна збільшитися з 5 до 90 відсотків у 2020 році. Частка місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, повинна збільшитися з 1 до 80 відсотків у 2020 році [1].

Як зазначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні "електронне урядування — форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян" [9].

Електронне урядування базовими галузями держави є одним із основних завдань зазначеної Концепції. Зокрема екологічне урядування спрямоване на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy) [9].

Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується на принципах закріплених ст. 4 Закону України "Про адміністративні послуги", а саме: верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; стабільності; рівності перед законом; відкритості та прозорості; оперативності та своєчасності; доступності інформації про надання адміністративних послуг; захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; неупередженості та справедливості; доступності та зручності для суб'єктів звернень [5]. Відповідно ст. 4 Закону України "Про електронні документи та електронний документообіг" державне регулювання у сфері електронного документообігу спрямовано на: реалізацію єдиної державної політики електронного документообігу; забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів електронного документообігу; нормативно-правове забезпечення технології оброблення, створення, передавання, одержання, збе-

рігання, використання та знищення електронних документів [6].

Згідно з останнім дослідженням ООН (United Nations E-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (E-Government Development Index) Україна посіла 62 місце серед 193 держав [9].

Наведене свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронних послуг та необхідність розроблення єдиної скоординованої державної політики у сфері екології та природних ресурсів, спрямованої на розв'язання таких першочергових проблем, зокрема: "несформованість нормативно-правової бази, що регулює сферу надання електронних послуг; відсутність єдиних вимог до запровадження електронних послуг; неврегульованість питання електронної ідентифікації та автентифікації суб'єктів звернення під час надання електронних послуг; відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час надання адміністративних послуг; складність та зарегульованість порядків надання адміністративних послуг; невизначеність формату електронного документа, згідно з яким суб'єкт звернення повинен подавати документи для отримання адміністративної послуги; відсутність єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що забезпечує надання електронних послуг на основі встановлених вимог; брак довіри до електронної взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів звернення; низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг" [8].

Додатком до Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні затверджений Перелік пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово (третьою, четвертою стадією розвитку електронних послуг) в екологічній галузі. Це: видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; видача дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; видача дозволу на спеціальне водокористування; видача письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів; видача контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання; державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру; видача витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки; видача відомостей з документації із землеустрою, що включена до Державного фонду документації із землеустрою; видача довідки з державної статистичної звітності про наявність земель та розподіл їх за власниками земель, землекористувачами, угоддями; видача довідки про наявність та розмір земельної частки (паю), довідка про наявність у Державному земельному кадастрі відомостей про одержання у власність земельної ділянки у межах норм безоплатної приватизації за певним видом її цільового призначення (використання); виправлення технічної помилки у відомостях з державного земельного кадастру; внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку; надання відомостей з Державного земельного кадастру у формі: викопіювання з кадастрової карти (плану) та іншої картографічної до-

кументації Державного земельного кадастру; видача висновку про погодження документації із землеустрою; видача висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів, у тому числі військового та оборонного призначення; видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; видача дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; видача дозволу на спеціальне водокористування; видача письмової згоди (повідомлення) на транс-кордонне перевезення небезпечних відходів; видача контрольної картки обліку добутої дичини і порушень правил полювання [8].

Механізм використання коштів, передбачений у державному бюджеті Мінприроди за бюджетною програмою "Розвиток електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів" затверджений Постановою КМУ від 31 жовтня 2018 р. № 916, де головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальним виконавцем бюджетної програми є Мінприроди. Бюджетні кошти спрямовуються на запровадження системи електронного документообігу, зокрема придбання ліцензій програмного забезпечення та обладнання, необхідно-го для забезпечення функціонування системи електронного документообігу, у тому числі серверів, систем зберігання даних, пристроїв для оцифрування документів з паперових носіїв, систем захисту інформації [7].

Термін "урядування" вже довгий період часу є предметом дискусій на усіх рівнях — від наукового до політичного. За змістом воно близьке до публічного управління та адміністрування, тому сучасні дискусії про урядування та належне урядування відбуваються в рамках адміністративного права та інших галузях права (в нашому випадку екологічного права), а головним державним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері екології є Мінприроди.

Щодо дефініції "належного урядування" — це забезпечення належної участі заінтересованих сторін на всіх рівнях державної влади: від органів місцевого самоврядування до уряду, парламенту та президента; забезпечення належної участі щодо всіх видів рішень — від політик, планів до рішень щодо конкретної діяльності, яка впливає на довкілля; забезпечення належної участі на всіх етапах прийняття рішень — від розробки концепцій, проектів до втілення та контролю за виконанням рішень.

Державна політика у сфері екології та природних ресурсів повинна базуватись на чітких цілях, оцінці майбутнього впливу та, за можливості, попереднього досвіду, бути ефективною та актуальною, а її результати відповідати потребам населення відповідної території та держави в цілому.

Також екологічна політика та її інструменти мають бути взаємоузгоджені з політиками в інших сферах, та бути легко зрозумілими. Потреба в узгодженості зростає у зв'язку із масштабними реформами, що впроваджуються в Україні в багатьох сферах, включаючи енергетику, транспорт, сільське господарство тощо. Нові виклики, актуальність яких визнається на порядку денному реформ (наприклад, зміна клімату, безпека) також потребують узгоджених підходів. Процеси децентралізації та регіонального розвитку тісно межують з еколо-

гічними реформами. Узгодженість вимагає політичного лідерства та серйозної відповідальності вищих органів влади за узгодження усіх політик та реформ [4].

Директор департаменту екології та природних ресурсів Львівської обласної державної адміністрації Р. Гречаник щодо запровадження та розвитку екологічного урядування вважає: "Запровадження інтегрованої електронної системи екологічного врядування дозволить оптимізувати та підвищити ефективність державного управління у сфері охорони довкілля, у тому числі у розрізі міжнародних вимог та зменшити звітне, дозвільне навантаження на суб'єкти господарювання у цій сфері. Водночас система стане інструментом для усунення зловживань, корупційних схем та збереже довкілля для прийдешніх поколінь" [13]. Зокрема для оптимізації та спрощення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами запроваджена електронна система здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами — інформаційна система, яка забезпечує електронну взаємодію з питань дозвільних процедур у сфері поводження з відходами, порядок функціонування якої визначається Мінприроди та Державним агентством з питань електронного урядування України [14]. На думку Ю. Козаченко, "наразі не існує чітко визначених меж критеріїв якості надання публічних послуг, внаслідок чого виникає недостатня ефективність діяльності місцевих органів влади" [3].

## ВИСНОВКИ

Розвиток екологічного врядування як частини електронного врядування має важливе значення саме в частині запровадження інтегрованої електронної системи екологічної інформації, що вже сьогодні є вимогою часу [12]. Електронне урядування в сфері екологічної та природних ресурсів дозволить поліпшити всі аспекти життя громадян шляхом досягнення таких цілей: економічне зростання; ефективне екологічне урядування; розвиток людського капіталу; збереження, охорона та відновлення об'єктів навколишнього природного середовища; раціональне використання об'єктів навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки; верховенство права; боротьба з корупцією; покращення інвестиційної привабливості, діловий клімат та конкурентоспроможність держави; стимулювання розвитку інформаційного суспільства в Україні.

### Література:

1. Гапєєв Л. Електронне урядування: проблеми, пріоритети, завдання. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html> (Дата звернення 25.07.2019 р.).
2. Ковальова Ю.О. Поняття публічних послуг та їх місце ?у розбудові "сервісної" держави. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/429-ponyattya-publichnykh-posluh-ta-yikh-mistse-urozbudovi-servisnoyi-derzhavy-kovalova-yu-o> (Дата звернення 25.07.2019 р.).
3. Козаченко Ю. В. Запровадження критеріїв оцінювання якості надання публічних послуг. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/16\\_2018/18.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/18.pdf) (Дата звернення 25.07.2019 р.).

4. Належне екологічне врядування в Україні: відповідність європейським принципам. URL: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

5. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

6. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України 22 травня 2003 року № 851-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку електронного урядування у сфері екології та природних ресурсів: Постанова КМУ від 31 жовтня 2018 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2018-%D0%BF?lang=ru> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

8. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження КМУ від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

10. Про Національну програму інформатизації: Закон України 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

11. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 22 серпня 2018 р. № 617-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

12. Проскура Г.М., Рошук М.В. Екологічне врядування як частина електронного врядування: проблеми та перспективи розвитку в Україні. URL: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2018/22.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/22.pdf) (Дата звернення 25.07.2019 р.).

13. Створення інтегрованої електронної системи екологічної інформації. URL: <http://epl.org.ua/environment/stvorennia-intehrovanoi-elektronnoi-systemy-ekolohichnoi-informatsii/> (Дата звернення 25.07.2019 р.).

14. Інструменти для дозвільних охорони Інструменти електронного урядування дозвільних процедур у охорони довкілля. URL: [http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov\\_tools\\_for\\_environmental\\_permitting.pdf](http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov_tools_for_environmental_permitting.pdf) (Дата звернення 25.07.2019 р.).

## References:

1. Gapeev, L. (2018), "Electronic governance: problems, priorities, tasks", *Derzhsluzhbovets*, vol.3, available at: <https://i.factor.ua/eng/journals/ds/2018/march/issue-3/article-34920.html> (Accessed 25 June 2019).

2. Kovalyova, Yu.O. (2015), "The concept of public services and their place in the construction of a "service" state", *Administrativne pravo i protses*, vol. 1, available at: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1->

11-2015/item/429-ponyattya-publichnykh-posluch-ta-yikh-mistse-u-rozbudovi-servisnoyi-derzhavy-kovalova-yu-o (Accessed 25 June 2019).

3. Kozachenko, Y.V. (2018), "Introducing criteria for evaluating the quality of public service delivery", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 16, available at: [http://www.investplan.com.ua/pdf/16\\_2018/18.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/16_2018/18.pdf) (Accessed 25 June 2019).. URL:

4. Andrushevych, N. and Holubovs'ka-Onisimova, H. (2018), "Good environmental governance in Ukraine: compliance with European principles", available at: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/463/files/analytics2.pdf> (Accessed 25 June 2019). URL:

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Administrative Services", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (Accessed 25 July 2019).

6. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On Electronic Documents and Electronic Document Management", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (Accessed 25 July 2019).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Resolution "On approving the Procedure for using the funds provided in the state budget for the development of e-governance in the field of ecology and natural resources", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2018-%D0%BF?lang=ru> (Accessed 05 July 2019).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Order "On Approval of the Concept of Development of the Electronic Services System in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80> (Accessed 05 July 2019).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Order "On approval of the Concept of Development of e-Governance in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (Accessed 05 July 2019).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (1998), The Law of Ukraine "On the National Program for Informatization", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 July 2019).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Ordinance "On approval of the action plan for the implementation of the Concept of Development of e-Governance in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/617-2018-%D1%80> (Accessed 05 July 2019).

12. Proskura, G.M. and Roshchuk, M.V. (2018), "Environmental Governance as Part of E-Governance: Challenges and Prospects for Development in Ukraine", *Derzhava ta rehiony. Seriya: Pravo*, vol.1, available at: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1\\_2018/22.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/1_2018/22.pdf) (Accessed 25 June 2019).

13. Environment. People. Law (2016), "Creation of an integrated electronic system of environmental information", available at: <http://epl.org.ua/environment/stvorennia-intehrovanoi-elektronnoi-systemy-ekolohichnoi-informatsii/> (Accessed 25 June 2019).

14. Shlapak, M. Yu. (2015), "Permit security tools E-government tools for environmental permitting procedures", available at: [http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov\\_tools\\_for\\_environmental\\_permitting.pdf](http://shalegas.in.ua/wp-content/files/e-gov_tools_for_environmental_permitting.pdf) (Accessed 25 June 2019).

*Стаття надійшла до редакції 06.08.2019 р.*

УДК 351.86

*М. В. Сіцінська,  
д. держ. упр., головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів,  
міжнародного співробітництва та грантової діяльності, Хмельницький університет  
управління та права імені Леоніда Юзькова*

*ORCID ID: 0000-0002-1714-4647*

*І. В. Ярмолинська,  
методист I категорії факультету управління та економіки,  
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*  
*ORCID ID: 0000-0003-2201-3737*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.79

# ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ДОГЛЯДУ ТА ВИХОВАННЯ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

*M. Sitsinska,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Chief Scientist of the Department for Coordination of Scientific Events,  
International Cooperation and Grant Activities, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law*  
*I. Yarmolynska,  
Methodist of the I category of the Faculty of Management and Economics,  
Leonid Yuzkov Khmelnytskyi university of management and law*

## PROBLEMS IN THE FIELD OF INSTITUTIONAL CARE AND HEALTH OF CHILDREN IN UKRAINE

**У статті досліджуються проблемні питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні. Виявлено, що основними проблемними питаннями є: недосконалість нормативно-правової бази з регулювання надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах; нерозробленість кількісних критеріїв-індикаторів оцінки стану системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні; відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей; відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; відсутність системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей; відсутність державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; нерозробленість методичного забезпечення, необхідного для впровадження реформи системи інституційного догляду та виховання дітей; відсутність детального аналізу діяльності існуючої мережі закладів інституційного догляду за дітьми; нерозробленість критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей; нерегламентована відповідальність об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення щодо надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, що створює для цієї категорії дітей низку ризиків і проблем; відсутність громадського контролю за системою інституційного до-**

гляду та виховання дітей; недосконалість організаційно-штатної структури та витрат на утримання персоналу, що працює в інтернатах; зменшення цільового фінансування потреб закладів інституційного догляду та виховання дітей тощо.

*The article deals with problematic issues in the field of institutional care and education of children in Ukraine. It was revealed that the main issues are: the imperfection of the regulatory and legal framework for regulating the provision of social services to orphans, children deprived of parental care, children with disabilities, children with special educational needs and children in difficult living conditions; lack of development of quantitative criteria-indicators for assessing the state of the institutional care and upbringing of children in Ukraine; lack of a unified approach to managing the institutional care and upbringing of children; lack of a clear organization of interaction of the public with state authorities and local self-government in matters of reforming the system of institutional care and upbringing of children; the lack of a systemic assessment of the inefficiency of previous attempts by ministries to reform the system of institutional care and upbringing of children; absence of a state guarantee for the professionalism of the actions of all parties for the protection of children and their rights in the context of reforming the system of institutional care and upbringing of children; undeveloped methodological support necessary for the implementation of the reform of the institutional care system and the upbringing of children; lack of detailed analysis of the existing network of institutions for institutional care of children; undeveloped criteria for monitoring the process of reforming the institutional care and upbringing of children; unregulated liability of united territorial communities and cities of oblast importance for the provision of social services to orphans, children deprived of parental care, children with disabilities, children with special educational needs and children who are in difficult living conditions, which creates for this category of children a number of risks and problems; the lack of public control over the system of institutional care and upbringing of children; the imperfection of the staffing structure and the cost of maintaining the staff working in boarding schools; reduction of target financing of institutions for institutional care and upbringing of children, etc.*

*Ключові слова: сфера інституційного догляду та виховання дітей, деінституціоналізація, громадський контроль, реформування, заклади інституційного догляду та виховання дітей.*

*Key words: the sphere of institutional care and upbringing of children, deinstitutionalisation, public control, reform, institutions of institutional care and upbringing of children.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогодні Україна опинилась у складних кризових умовах. Це і загострення воєнно-політичної ситуації, зростання соціальної напруженості у суспільстві, різке погіршення економічного стану країни та зниження життєвого рівня добробуту населення. Але водночас саме такі кризові ситуації завжди є стартовими умовами для активних перетворень, як реакція на суспільно-політичні виклики та загрози.

Кабінет Міністрів України 11 травня 2006 року схвалив Концепцію Державної програми реформування системи закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, яка була розрахована на 10 років. Фактично був проголошений старт деінституціоналізації. Проте зазначена Концепція лише привернула увагу до проблеми розміщення дітей-сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах та частково дітей з особливими освітніми потребами, які мають складні вади розвитку, до закладів інституційного догляду та виховання дітей, але не спри-

яла ані зменшенню кількості закладів, ані кількості мешканців у них.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Враховуючи недоліки попередньої програми, 09 серпня 2017 року урядом схвалена Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки та план заходів з реалізації I першого підготовчого етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки, який завершився підготовкою регіональних планів реформування.

Наразі розпочався другий етап реформування системи інституційного догляду та виховання, який триватиме до 2024 року. Цей етап передбачає реалізацію регіональних планів у сфері інституційного догляду та виховання дітей, тобто, власне, саму реформу. В результаті попереднього розвідувального дослідження стану сфери інституційного догляду та виховання дітей в Ук-

раїні в період першого етапу реформи, який відбувався протягом 2017—2018 років, нами були виявлені наступні проблемні питання.

Отже, першим проблемним питанням у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні вбачаємо недосконалість нормативно-правової бази з регулювання надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування, дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами та дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах.

У результаті дослідження була виявлена велика кількість нормативно-правових актів, які затверджені за ініціативою декількох міністерств. Це низка законів, концепцій, стратегій, положень, указів та листів, які регулюють здійснення широкого спектру послуг для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей з особливими освітніми потребами та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, щодо забезпечення проживання, стаціонарного догляду, захисту особистих та майнових прав, навчально-виховних, медичних, реабілітаційних та інших умов.

Зрозуміло, що така обширність нормативно-правової бази ускладнює процес державного управління у сфері інституційного догляду та виховання і вимагає постійного внесення змін в умови запровадження деінституалізації та децентралізації повноважень.

Відповідно, продовженням першого проблемного питання у сфері інституційного догляду та виховання постає відсутність уніфікованого підходу до управління сферою інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки проголошує, що "...забезпечення зростання дитини в сім'ї повинно бути пріоритетом в усіх сферах державного управління, пов'язаних з реалізацією прав дитини. Водночас держава є головною стороною, відповідальною за перехід від інституційного до сімейного догляду та виховання дитини, а дії щодо підготовки та впровадження реформи координує Кабінет Міністрів України" [4].

Стосовно органів місцевого самоврядування у Стратегії зазначено, що вони "...сприяють реалізації Стратегії, створюють необхідні умови для виховання дітей, забезпечення їх безпеки та благополуччя, виявлення та підтримки вразливих сімей з дітьми з метою збереження сім'ї для дитини та запобігання вилученню дитини у батьків. Відповідно до найкращого світового досвіду органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток соціальних, медичних, освітніх, реабілітаційних послуг для дітей та сімей з дітьми, можуть виділяти необхідні для цього фінансові та кадрові ресурси" [4].

Як бачимо, головну відповідальність за реалізацію ключових моментів Стратегії держава бере на себе. Отже, державна політика щодо дітей-сиріт; дітей, позбавлених батьківського піклування; дітей з інвалідністю; дітей з особливими освітніми потребами; дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах має здійснюватись через систему державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Багатопрофільність послуг, що надаються дітям-сиротам, дітям, позбавленим батьківського піклування,

дітям з інвалідністю, дітям з особливими освітніми потребами, дітям, які перебувають у складних життєвих обставинах, дійсно утворює розгалужену систему органів, що здійснюють управлінський процес у сфері інституційного догляду та виховання дітей.

Вирішення цього проблемного питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей полягає у застосуванні механізму координації та взаємодії між органами виконавчої влади всіх рівнів та місцевого самоврядування, які пов'язані із управлінням закладами інституційного догляду та виховання, на основі інтегрованого управлінського підходу, який би базувався на засадах холізму та синергії.

Концепція холізму, у чистому вигляді, означає поєднання усіх предметів, процесів та явищ у єдину цілу гармонійну систему, у якій кожна частина виконує важливу функцію [6].

Термін синергія дослівно з грецької означає — співпраця, співдружність [3].

Ці два поняття дуже активно використовуються у різних галузях наук. У нашому випадку розуміємо інтегрований управлінський підхід на засадах холізму та синергії як єдність та важливість усіх структурних елементів, що здійснюють ефективний процес управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні лише взаємодіючи між собою.

У процесі дослідження, дійшли до думки, що на цьому етапі реалізації Стратегії, першочергового значення набувають мотиваційний та організаційний механізми державного управління у сфері інституційного догляду та виховання дітей. Реалізація цих механізмів на практиці є ефективною лише за умови підтримки громадськості, яка має можливість здійснювати мотиваційний вплив на усіх учасників процесу запровадження змін. Тут є слушною думка А. Русакова, який зазначає, що "...громадські, некомерційні організації — це найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов'язується розв'язувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та професійно. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і прийнятніші підходи у розв'язанні проблем" [5].

Проте, як бачимо, поки що процес впливу громадськості на стан сфери інституційного догляду та виховання дітей йде паралельно з діяльністю органів державної влади, виступаючи однією із зацікавлених сторін у деінституалізації.

Тому зрозуміло постає наступне проблемне питання таке, як відсутність чіткої організації взаємодії громадськості з органами державної влади та місцевого самоврядування у питаннях реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Протягом останніх років на тлі реформ основних суспільних галузей в Україні, дійсно спостерігаємо підвищення рівня громадської активності. Мова йде не лише про участь в публічних обговореннях, соціальних проектах та взаємодію з офісами реформ, а й про контроль з боку громадськості.

На думку директора Харківської правозахисної групи Є. Захарова, "... громадський контроль — це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, ко-

ригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них" [2].

Сфера інституційного догляду та виховання дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей з інвалідністю, дітей з особливими освітніми потребами та дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, повинна бути предметом особливої уваги з боку громадськості, оскільки мова йде про життя та здоров'я вразливих категорій дітей.

На сьогодні не можемо з упевненістю сказати, що виклики щодо громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей є цілком задоволеними.

Отже, маємо на черзі таке проблемне питання у сфері інституційного догляду та виховання — відсутність громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей.

Зокрема Планом заходів з реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки було передбачено, що у IV кварталі 2018 року має здійснюватись удосконалення механізму участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень, які стосуються забезпечення захисту прав дитини, проведенні моніторингу дотримання прав дитини в закладах інституційного догляду та виховання дітей з передбаченням заходів реагування та впливу і в результаті подання на розгляд Кабінету Міністрів України відповідних проектів нормативно-правових актів. Проте, на жаль, не зустрічаємо офіційної інформації про реалізацію даного завдання у формі звіту, хоча громадською спільнотою "Українська мережа за права дитини" спільно з офісом Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, Міністерством соціальної політики України, за підтримки офісу ЮНІСЕФ Україна здійснювались моніторингові перевірки дитячих закладів для дітей, які знаходяться у віданні Міністерства охорони здоров'я. За свідченням моніторингу активістка проекту І. Скачко вважає, що "...порядку потребує не один окремих Будинки дитини, а система в цілому. Перебування в подібних закладах, навіть якщо в них створені ідеальні умови, вкрай несприятливо позначається на розвитку і здоров'я дітей, особливо малечі до трьох років. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 рр. передбачає, що саме будинки дитини треба реорганізувати в першу чергу. В ідеалі діти до трьох років взагалі не мали б сюди потрапляти" [4].

Логічним продовженням проблеми відсутності громадського контролю за системою інституційного догляду та виховання дітей є проблема відсутності державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

На думку директора "Асоціації незалежних моніторів" Андрія Черноусова, надання соціальних послуг дітям в Україні наразі можливе лише у стаціонарних

зкладах — інтернатах, тому якщо дитина їх потребує, у неї немає іншої альтернативи, де їх отримати. Через це в інтернатах знаходяться різні категорії дітей: розумово відсталі, діти з фізичними вадами, діти, які залишилися без батьківського піклування. І найцікавіше, за словами експерта, те, що їм усім надається однаковий комплекс соціальних послуг [7].

Підсумовуючи проблемність ситуації з відсутності державної гарантії щодо професійності дій усіх сторін із захисту дітей та їхніх прав у контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей, слід зазначити, що рівень професійності також залежить від рівня розробки відповідних критеріїв оцінки стану системи інституційного догляду та виховання під час здійснення плану реформування цієї системи.

Відповідно маємо на часі наступні проблемні питання у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні. Це — нерозробленість кількісних критеріїв-індикаторів оцінки стану системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні та нерозробленість критеріїв моніторингу процесу реформування системи інституційного догляду та виховання дітей.

Просування будь-якої реформи неможливе без оцінки попереднього стану процесу, що підлягає реформуванню, сучасного стану у стадії реформи та кількісно-якісної оцінки здобутків реформованого процесу.

Проблема розробки кількісних критеріїв-індикаторів та критеріїв моніторингу процесу реформування деінституалізації в Україні є актуальною, проте на практиці потребує організованої, спланованої та чіткої роботи фахівців, що здійснюють оцінку основних компонентів у сфері інституційного догляду та виховання.

На сьогодні хід реформи чітко підпорядковується Плану заходів з реалізації I етапу Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки. Проте під час проведення заходів Плану зустрічаються ті самі проблеми, що і під час реалізації попередніх двох реформ. Це пов'язано з відсутністю системної оцінки неефективності попередніх спроб міністерств реформувати систему інституційного догляду та виховання дітей, що постає подальшою проблемною ситуацією у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні.

Окрім бажання сучасної команди фахівців, що працюють над реформою та підтримкою міжнародних організацій у сфері захисту прав дітей, для успішного здійснення деінституалізації необхідне ще й належне методичне забезпечення. Зрозуміло, що власних напрацювань в української команди не достатньо. Методична база деінституалізації в Україні складається більше з інформаційних, ніж методичних матеріалів. Переважна більшість методичних рекомендацій є представленням досвіду окремих інституцій, що зумили переформатувати власну діяльність з перевагою сімейного виховання дітей над інституційним. Тренінгові матеріали, що використовуються Національним офісом деінституалізації, представлені на основі зарубіжного досвіду з метою адаптації в умовах реалізації української моделі реформи. Така ситуація породжує наступну проблему — нерозробленість методичного забезпечення необхідного для впровадження реформи системи інституційного догляду та виховання дітей.

На початку першого етапу реформи процес державного управління у сфері інституційного догляду та виховання в Україні містив більше запитань ніж відповідей. Це пов'язано не лише з відсутністю чіткої координації між органами державної влади і системою інституційного догляду та виховання дітей чи недосконалістю нормативної бази у даній сфері, а й з формуванням абсолютно нової організаційної структури в результаті децентралізації. Інститут об'єднаних територіальних громад знаходиться ще на стадії становлення. Тому постає чергова проблема у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні — це нерегламентована відповідальність об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення щодо надання соціальних послуг дітям-сиротам, дітям, позбавлених батьківського піклування та дітям з інвалідністю, що створює для цієї категорії дітей низку ризиків і проблем.

У Національній стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки зазначається, що "...державна вживає заходів для популяризації важливості виховання та розвитку дитини, ролі територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини, неприпустимості розлучення дитини з батьками через особливості її розвитку, негативних наслідків інституційного догляду та виховання для дитини і суспільства в цілому" [4].

Проте зрозуміло, що підвищення ролі територіальної громади у забезпеченні найкращих інтересів дитини це справа не одного дня.

За даними дослідження проблемних питань сирітства в Україні громадською організацією "Публічний аудит" — незалежного недержавного контролера за публічними фінансами та їх розпорядниками. У 2015 році на утримання одного вихованця школи-інтернату з місцевих бюджетів витрачено 10,7 тисяч гривень у місяць. На утримання дитини в дитячому будинку-інтернаті — 8,1 тисяч гривень. Утримання дитячого будинку сімейного типу та прийомної сім'ї коштувало місцевим бюджетам, приблизно, утричі менше — 3,7 тисячі гривень. Навіть одного такого прикладу достатньо, щоб зрозуміти, що, коли витрати на персонал інтернатів становлять 80% видатків, то це є явищем недоцільним у плані фінансування системи інституційного догляду та виховання дітей. Звідси такі проблемні питання — недосконалість організаційно-штатної структури та витрат на утримання персоналу, що працює в інтернатах (зокрема, 70% із них — технічний персонал, 29% — вихователі та вчителі і лише 1% — вузькопрофільні спеціалісти) та зменшення цільового фінансування потреб закладів інституційного догляду та виховання дітей [1].

## ВИСНОВКИ

Розглянули низку проблемних питань у сфері інституційного догляду та виховання дітей в Україні, проте однією з головних проблем є не лише велика кількість дітей, щодо якої необхідно здійснювати соціальний захист, а й наявність великої кількості працівників зазначеної сфери.

Система інституційного догляду та виховання дітей в Україні є затратною на державному рівні, має багато недоліків у реалізації прав дітей, що потребують дер-

жавної підтримки, та негативно впливає на формування особистості самих вихованців інституційних закладів.

## Література:

1. Дослідження проблемних питань сирітства в Україні. URL: <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/doslidzhennya-problemnyx-pytan-syritstva-v-ukrayini/>
2. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>
3. Колесніков Д. Сутність синергії та класифікація її видів у дослідженні вертикально-інтегрованих структур. URL: [http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132\\_009-015.pdf](http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132_009-015.pdf)
4. Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017—2026 роки: розпорядження КМУ від 09 серп. 2017 р. № 526-р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR170526.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html)
5. Русаков А.Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учеб. пособ. СПб: Изд-во В.А. Михайлова, 2006. 238 с.
6. Соціальний Звіт Міністерства соціальної політики за 2016 рік. URL: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/sz2016.doc>
7. Jorn Holm-Hansen. Placement of Orphans. Russian and Nordic experiences. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, 2005. URL: [http://www.academia.edu/703732/3\\_A\\_cross-national\\_decision\\_model\\_for\\_closing\\_down\\_institutions\\_that\\_are\\_harmful\\_to\\_children](http://www.academia.edu/703732/3_A_cross-national_decision_model_for_closing_down_institutions_that_are_harmful_to_children)

## References:

1. Research on problematic issues of orphanhood in Ukraine, available at: <http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/doslidzhennya-problemnyx-pytan-syritstva-v-ukrayini/> (Accessed 19 July 2019).
  2. Zakharov, Y. "Public control and human rights", available at: <http://khp.org/index.php?id=1261552395> (Accessed 19 July 2019).
  3. Kolesnikov, D. "The essence of synergy and the classification of its types in the study of vertically-integrated structures", available at: [http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132\\_009-015.pdf](http://ev.nmu.org.ua/docs/2013/2/EV20132_009-015.pdf) (Accessed 19 July 2019).
  4. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "National strategy for reforming the system of institutional care and upbringing of children for 2017-2026 years", available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR170526.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170526.html) (Accessed 20 July 2019).
  5. Rusakov, A.Yu. (2006), "Public Relations in Government Bodies" [uchebnoe posobie], p. 238.
  6. Social Report of the Ministry of Social Policy for 2016, available at: <https://docs.google.com/viewer?embedded=true&url=http://www.msp.gov.ua/files/zvitu/sz2016.doc> (Accessed 20 July 2019).
  7. Jorn Holm-Hansen. Placement of Orphans. Russian and Nordic experiences. Norwegian Institute for Urban and Regional Research (2005), available at: [http://www.academia.edu/703732/3\\_A\\_cross-national\\_decision\\_model\\_for\\_closing\\_down\\_institutions\\_that\\_are\\_harmful\\_to\\_children](http://www.academia.edu/703732/3_A_cross-national_decision_model_for_closing_down_institutions_that_are_harmful_to_children) (Accessed 20 July 2019).
- Стаття надійшла до редакції 29.07.2019 р.*

О. П. Борис,

к. т. н., заступник начальника, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту  
ORCID ID: 0000-0003-1236-7785

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.84

# ЕКСПЕРТНИЙ АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ СОЦІОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ЩОДО ОЦІНКИ СТАНУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

О. Boris,

PhD in Technical Sciences, Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

## EXPERT ANALYSIS OF RESULTS OF SOCIOLOGICAL RESEARCH ON EVALUATION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

*У статті зазначено, що заходи державного регулювання у сфері ЦЗ залишається актуальним питанням, спрямованим на підвищення рівня ЦЗ в Україні. Для реалізації такої мети виникла необхідність виконання наукової аналітичної роботи, пов'язаної з практичною оцінкою стану ЦЗ спеціалістами/експертами у сфері ЦЗ. Наголошено, що важливими завданнями проведеного анкетування були експертне оцінювання ефективності системи ЦЗ та дієвості ЄДС ЦЗ. Встановлено, що більшість респондентів вважають систему ЦЗ в Україні неефективною, однак, достатньо законодавчо урегульованою. Таке протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можна розцінювати, як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний з не спроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Так, респонденти вважають, що ЄДС ЦЗ є потрібною структурою, проте яка не в повній мірі спроможна виконувати завдання ЦЗ у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що непрямым доказом не високої оцінки ефективності ЄДС ЦЗ є те, що майже половина всіх опитаних мають сумніви у тому, що правовий статус та повноваження ДСНС забезпечують можливість безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ. Обидві тези, в цілому, узгоджуються із зазначеним вище доводом про те, що механізм реалізації ЦЗ через наявну в державі ЄДС ЦЗ є неефективним способом державного управління. Також цей висновок узгоджується з позицією експертного середовища, яке не схильне вважати систему ЦЗ в Україні ефективною.*

*The article states that the measures of state regulation in the sphere of the Central Organ is still an urgent issue aimed at raising the level of CZ in Ukraine. To realize such a goal, there was a need for scientific analytical work related to the practical assessment of the state of the Central Asian scientists by experts / experts in the field of CK. It was emphasized that the important tasks of the conducted questionnaire were expert evaluation of the effectiveness of the TP system and the effectiveness of the UES. It has been established that the majority of respondents consider the system of central government in Ukraine ineffective, however, it is sufficiently regulated by law. Such a contradiction between the assessment of the effectiveness and the degree of legislative regulation of the CZ sphere can be regarded as the existing dissonance of public administration associated with the failure of the UES CE to perform the tasks of the Central Committee. So the respondents believe that the UES is a necessary structure, which, however, is not fully capable of performing the tasks of the Central Committee in the event of emergencies. It is noted that the indirect evidence of a low evaluation of the effectiveness of the UES is that almost half of all respondents have doubts that the legal status and powers of the SSNS provide for the direct management of the UES. Both theses, in general, are*

**consistent with the above argument that the mechanism for the implementation of the Central Electoral Commission through the existing UES State CPS is an ineffective way of public administration. Also, this conclusion is consistent with the position of the expert environment, which is not inclined to consider the system of CK in Ukraine effective.**

*Ключові слова: сфера цивільного захисту, надзвичайна ситуація, оцінки ефективності цивільного захисту в Україні, оцінка ступеня законодавчої урегульованості сфери цивільного захисту.*

*Key words: the sphere of civil protection, emergency situation, assessing the effectiveness of civil protection in Ukraine, assessing the degree of legislative regulation of the field of civil protection.*

## ВСТУП

Недосконалість механізму реалізації заходів ЦЗ і організації цивільної безпеки / захисту населення є суспільно визнаною проблемою в державі [1; 2], яка спонукає наукове товариство України до обговорення питань щодо реорганізації державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ) [3]. Важливою подією, яка зумовила новий поштовх до наукового пошуку, досліджень і обґрунтування заходів державного регулювання ЦЗ стала фактична неспроможність своєчасного і повноцінного реагування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ) до дій в умовах "гібридної війни" [4]. Так, незважаючи на явні кваліфікаційні ознаки надзвичайної ситуації соціального та воєнного характеру, що мали місце на територіях Донецької та Луганської областей з квітня 2014 року, режим надзвичайної ситуації державного рівня Кабінетом Міністрів України встановлено лише в січні 2015 року [5].

Однак, незважаючи на тривалий час дискусійного обговорення, єдиного підходу до визначення стратегії розвитку ЦЗ науковцями остаточно не визначено. Таким чином, формування заходів державного регулюван-

ня у сфері ЦЗ з метою удосконалення державного управління, залишається актуальним питанням, спрямованим на підвищення рівня ЦЗ в Україні. Для реалізації такої мети виникла необхідність виконання наукової аналітичної роботи, пов'язаної з практичною оцінкою стану ЦЗ спеціалістами / експертами у сфері ЦЗ, до яких, передусім, відносяться посадові особи органів державної влади, котрі, згідно з своїми функціональними та посадовими обов'язками, реалізують заходи ЦЗ або організовують діяльність органів влади у сфері ЦЗ.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення експертного аналізу результатів соціологічного дослідження щодо оцінки стану цивільного захисту в Україні.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

З метою здійснення практичної оцінки стану ЦЗ в Україні групою вчених на чолі із автором статті проведено анкетування трьох груп фахівців, які функціонально відповідають за організацію та реалізацію заходів ЦЗ. Загалом у соціологічному опитуванні взяли участь 1076 респондентів (рис. 1), а саме: співробітники підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), представники органів обласних і місцевих державних адміністрацій (Держадміністрація) та об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Важливими завданнями проведеного анкетування були експертне оцінювання ефективності системи ЦЗ та дієвості ЄДС ЦЗ. Слід зазначити, що поняття терміну "ефективність" (performance) в організації даного соціологічного опитування визначалось згідно з стандартом ISO 9000:2007 [6], термін поєднує у собі два компоненти: ступінь досягнення запланованих результатів та співвідношення між досягнутим результатом і затраченими ресурсами. Зважаючи на означене, переважна більшість респондентів щодо оцінки ефективності ЦЗ в Україні вважають її неефективною або такою, що потребує удосконалення (табл. 1).

Так, лише 5% всіх опитаних вважають існуючу систему ЦЗ ефективною, переважна більшість яких — це представники кластеру Держадміністрації (12%). Однак слід підкреслити, що жоден з респондентів кластеру ОТГ не вважає існуючу систему ефективною. Зазначене логічно розглядати як наслідок реалізації невдалої політики центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (ЦОВВ), що передусім, пов'язано з нав'язуванням державних функцій ЦЗ адміністративно-територіальним

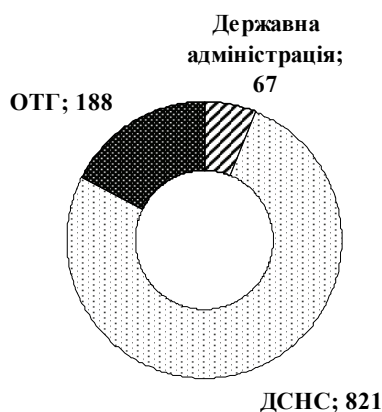


Рис. 1. Поділ респондентів за кластерами

Таблиця 1. Оцінка респондентами ефективності ЦЗ, %

Кластери	Потребує удосконалення	Неефективна	Ефективна
Держадміністрація	36	52	12
ДСНС	38	53	4
ОТГ	39	48	0
Всього	38	52	5

Джерело: сума відсотків для кожного із рядків таблиці не відповідає 100%, оскільки кожний респондент міг обрати декілька варіантів відповіді або не відповідати на питання.

органам базового рівня [7]. Наведені дані щодо неефективності ЦЗ не відповідають оцінці ступеню законодавчої урегульованості сфери ЦЗ (рис. 2).

Більшість спеціалістів вважають, що сфера ЦЗ в Україні достатньо законодавчо врегульована. Однак, значна кількість експертів у сфері ЦЗ (44%) вважають її такою, що потребує нормативно-правових змін.

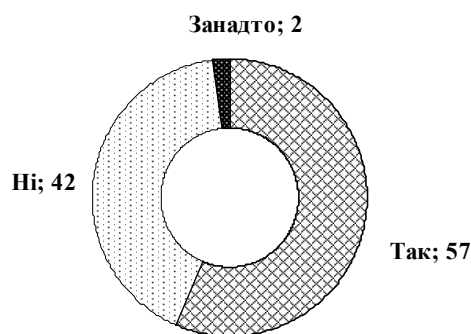
Деталізація наданих відповідей за кластерами опитуваних, чітко визначає неоднорідність особистих поглядів між представниками органів державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування та посадовими особами ЦОВВ (табл. 2).

Так, більшість представників кластеру ДСНС вважають сферу ЦЗ законодавчо регульованою (63%), а респонденти кластерів Держадміністрація і ОТГ, на противагу такій позиції, дотримуються цілком протилежної думки та переконані у необхідності застосування заходів державного регулювання у сфері ЦЗ (61% і 63%). Така значна різниця в поглядах на оцінку ступеня законодавчої урегульованості сфери ЦЗ в державі може бути пояснена відмінностями функціональної спрямованості фахівців ЦЗ. Співробітникам ДСНС, як приклад, притаманне забезпечення такої складової ЦЗ, як реагування на надзвичайні ситуації, а представникам органів державної влади і місцевого самоврядування — організація захисту населення у сфері ЦЗ.

Загалом протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можливо розцінювати, як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний із відсутністю дієвих механізмів реалізації законодавства у сфері ЦЗ, тобто, неспроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Зазначене судження підтверджується відповідною оцінкою підсистем ЄДС ЦЗ (рис. 3).

Таким чином, лише 34% респондентів вважають ЄДС ЦЗ спроможною виконувати завдання ЦЗ, а переважна більшість експертів у сфері ЦЗ (65%) не погоджуються з таким твердженням. Слід відзначити, що більшість усіх респондентів та представників кожного з кластерів окремо вважають, що підсистеми ЄДС ЦЗ лише частково спроможні виконувати реальні завдання ЦЗ (табл. 3).

У колі спеціалістів, останній час, переважає позиція щодо обґрунтування недосконалості управління ЄДС ЦЗ низьким правовим статусом ЦОВВ (рис. 4).



**Рис. 2. Оцінка ступеня законодавчої урегульованості сфери ЦЗ, %**

**Таблиця 2. Оцінка ступеню законодавчої урегульованості сфери ЦЗ, %**

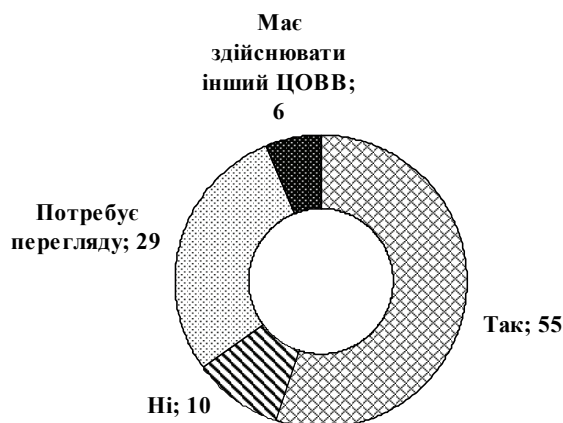
Кластери	Так	Ні	Занадто
Держадміністрація	39	61	0
ДСНС	63	35	2
ОТГ	37	63	0
Всього	57	42	2



**Рис. 3. Оцінка спроможності ЄДС ЦЗ виконувати реальні завдання ЦЗ, %**

**Таблиця 3. Оцінка спроможності підсистем ЄДС ЦЗ виконувати реальні завдання ЦЗ, %**

Кластери	Спроможні	Не спроможні	Частково спроможні	Це віртуальні структури
Держадміністрація	25	0	75	0
ДСНС	37	6	56	1
ОТГ	25	0	75	0
Всього	34	4	60	1



**Рис. 4. Думка респондентів щодо того, чи забезпечує правовий статус й повноваження ДСНС можливість здійснення функцій безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ, %**

**Таблиця 4. Думка респондентів щодо того, чи забезпечує правовий статус й повноваження ДСНС можливість здійснення функцій безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ, %**

Кластери	Так	Ні	Потребує перегляду	Має здійснювати інший ЦОВВ
Держадміністрація	51	12	24	13
ДСНС	57	9	30	4
ОТГ	49	13	26	12
Всього	55	10	29	6

Зазначений тезис дещо спростовується отриманими соціологічними даними, відповідно до яких більшість опитаних так не вважають. Водночас судження експертів різних кластерів респондентів практично близькі за кількісними показниками. Більше половини всіх опитаних (55%), а також представників кожного із кластерів окремо, вважають, що правовий статус й повноваження ДСНС забезпечують можливість здійснення функцій щодо безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ (табл. 4).

Однак слід звернути увагу й на те, що майже у половині респондентів та представників кожного із кластерів окремо, є сумніви щодо відповідності правового статусу та повноважень ЦОВВ (45%). Зокрема близько третини всіх респондентів та представників кластеру ДСНС, а також близько чверті представників кластерів Держадміністрації та органів місцевого самоврядування вважають, що це питання потребує перегляду. Таким чином, зневажати думкою щодо обґрунтування неадекватності управління ЄДС ЦЗ низьким правовим статусом ЦОВВ не можна.

## ВИСНОВКИ

Отже, за результатами практичної оцінки стану ЦЗ в Україні, на основі соціологічного опитування експертів у сфері ЦЗ, логічно зробити такі висновки. Більшість респондентів вважають систему ЦЗ в Україні неефективною, однак, достатньо законодавчо урегульованою. Таке протиріччя між оцінкою ефективності та ступенем законодавчої урегульованості сфери ЦЗ можна розцінювати як наявний дисонанс державного управління, пов'язаний з неспроможністю ЄДС ЦЗ виконувати завдання ЦЗ. Так респонденти вважають, що ЄДС ЦЗ є потрібною структурою, однак яка не в повній мірі спроможна виконувати завдання ЦЗ в разі виникнення надзвичайних ситуацій. Непрямим доказом не високої оцінки ефективності ЄДС ЦЗ є те, що майже половина всіх опитаних мають сумніви у тому, що правовий статус та повноваження ДСНС забезпечують можливість безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ. Обидві тези, в цілому, узгоджуються із зазначеним вище доводом про те, що механізм реалізації ЦЗ через існуючу в державі ЄДС ЦЗ є неефективним способом державного управління. Також цей висновок узгоджується з позицією експертного середовища, котрі не схильні вважати систему ЦЗ в Україні ефективною.

### Література:

1. Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 / 2015 "Про рішення Ради національної безпеки і

оборони України від 06 травня 2015 р. "Про стратегію національної безпеки України". URL: zakon.rada.gov.ua/go/287/2015

2. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua>

3. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайним ситуаціям / С.М. Домбровська, Р.Б. Шевчук // Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління 2018 / ВИПУСК 9, Харків, С. 366—371.

4. Організація заходів з евакуації в умовах загрози та ведення воєнних дій. Проблеми та шляхи розв'язання / А.І. Фомін, А.А. Слюсар // Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека № 2 (6), 2018. — С. 43—49.

5. Розпорядження КМУ від 26 січня 2015 р. № 47-р "Про встановлення режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80>

6. ДСТУ ISO 9000:2007 "Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів". URL: [https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3\\_ISO\\_9000\\_2007](https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_ISO_9000_2007)

7. Цивільний захист в адміністративно-територіальних органах базового рівня / О.П. Борис // "Освіта та наука у мінливому світі: проблеми та перспективи розвитку". Матеріали Міжнародної наукової конференції. 29—30 березня 2019 р., Дніпро. С. 383—384.

### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 22 July 2019).

2. Analytical review of the state of man-made and natural safety in Ukraine for 2018, available at: <http://www.dsns.gov.ua/> (Accessed 22 July 2019).

3. Dombrovsky, S.M. and Shevchuk, R.B. (2018), "Public administration of the formation of effective mechanisms for the prevention of emergencies", vol. 9, pp. 366—371, Kharkov, Ukraine.

4. Fomin, A.I. and Sliusar, A.A. (2018), "Organization of evacuation measures in conditions of threat and conduct of hostilities. Problems and solutions", [Naukovy'y visnyk: Cyvil'ny'y zaxy'st ta pozhezhna bezpeka], vol. 2 (6), pp. 43—49, Kharkov, Ukraine.

5. The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), "About setting up high-availability and emergency modes", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47-2015-%D1%80> (Accessed 22 July 2019).

6. DSTU ISO 9000: 2007 "Quality management systems. Basic Terms and Glossary", available at: [https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3\\_ISO\\_9000\\_2007](https://dnaop.com/html/32617/doc-%D0%94%D0%A1%D0%A2%D0%A3_ISO_9000_2007) (Accessed 23 July 2019).

7. Boris, O.P. (2019), "Civil protection in the administrative-territorial bodies of the basic level", pp. 383—384, Dnieper, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 29.07.2019 р.

## СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТНА СТРУКТУРА ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

О. Usachenko,

PhD in Public Administration,

Doctoral student of the Legislation Institute of The Verkhovna Rada of Ukraine

### THE ESSENCE AND THE ELEMENTAL STRUCTURE OF THE DEFENSE INDUSTRY OF UKRAINE

*Визначено, що оборонна промисловість — специфічна підсистема суспільного господарства, що знаходиться в досить жорстких рамках політичних доктрин і економічних умов, які визначають шляхи і характер його розвитку. Запропоновано під оборонним комплексом розуміти промисловий комплекс, який об'єднує підприємства, науково-дослідні, конструкторські та проектні організації різних форм власності та організаційно-правового статусу, здійснює діяльність з виконання державного оборонного замовлення (ДОЗ), тобто виробляє продукцію і послуги в інтересах обороноздатності країни. Зазначено, що у всьому світі традиційно основним замовником продукції ОПК є держава, оскільки оборона країни — одне з ключових суспільних благ, виробництво яких не може бути цілком віддано на відкуп ринку; жодна приватна структура не буде зацікавлена у фінансуванні масштабних оборонних проектів, що не приносять прямого виграшу, та й розмір необхідного фінансування в більшості випадків виявляється невідомим для жодної окремо взятої корпорації. Визначено, що українська оборонна промисловість у всіх країнах має суттєві розміри оборонного сектора по відношенню до всієї промисловості. Однак вітчизняна оборонна промисловість відрізняється гіпертрофованим питомою вагою військового сектора, який розвивався прискореними темпами за рахунок перекачування в нього значної частини ресурсів країни. В результаті цього оборонні підприємства забезпечили собі високі по відношенню до підприємств інших галузей народного господарства характеристики матеріального і кадрового забезпечення, стали визначати рівень науково-технічних досягнень у країні і темпи науково-технічного прогресу.*

*Зазначено, що оборонна промисловість України — сукупність підприємств і організацій: беруть участь у виконанні поточного державного оборонного замовлення (ДОЗ) і / або у військово-технічному співробітництві (ВТС) з іншими країнами; мають мобілізаційні завдання, тобто потенційно здатні виробляти або розробляти ті чи інші види озброєння і / або військової техніки (ОВТ); мають ліцензію (ліцензії) на виробництво або розробку ОВТ; перебувають у віданні конкретних органів влади (для державних підприємств) або щодо яких ці органи влади реалізують єдину державну політику (для акціонерних товариств).*

*It is determined that the defense industry is a specific subsystem of the public economy, which is in a rather rigid framework of political doctrines and economic conditions that determine the ways and nature of its development. It is proposed to understand by the defense complex an industrial complex that unites enterprises, research, design and project organizations of different ownership and organizational and legal status, carries out activities on execution of the state defense order (DOS), ie produces products and services in the interests of defense the ability of the country. It is stated that the state is traditionally the main customer of OPC products worldwide, since the defense of the country is one of the key public goods whose production cannot be fully paid to the market; no private entity will be interested in financing large-scale defense projects that do not bring direct benefits, and in most cases the amount of funding required is inappropriate for any single corporation. It is determined that the Ukrainian defense industry in all countries has a significant size of the defense sector in relation to the whole industry. However, the domestic defense industry differs in the hypertrophied proportion of the military sector, which has been developing at an accelerated rate due to the pumping of a large part of its resources into the country. As a result, defense enterprises have secured high material and human resources characteristics in relation to enterprises of other sectors of the economy, have begun to determine the level of scientific and technological achievements in the country and the pace of scientific and technological progress.*

*It is stated that the defense industry of Ukraine is a set of enterprises and organizations: they participate in the execution of the current state defense order (DOS) and / or in military-technical cooperation (PTS)*

*with other countries; have mobilization tasks, that is, potentially capable of producing or developing certain types of weapons and / or military equipment (VTS); have a license (licenses) for the production or development of ATS; are in charge of specific authorities (for state-owned enterprises) or for which these authorities implement a unified state policy (for joint stock companies).*

*Ключові слова: оборонна промисловість, політична доктрина, державне оборонне замовлення, військово-технічне співробітництво, військова техніка, державна політика.*

*Key words: defense industry, political doctrine, state defense order, military-technical cooperation, military equipment, public policy.*

## ВСТУП

Оборонна промисловість — специфічна підсистема суспільного господарства, що знаходиться в досить жорстких рамках політичних доктрин і економічних умов, які визначають шляхи і характер його розвитку. Під оборонним комплексом розуміється промисловий комплекс, який об'єднує підприємства, науково-дослідні, конструкторські та проектні організації різних форм власності та організаційно-правового статусу, здійснює діяльність з виконання державного оборонного замовлення (ДОЗ), тобто виробляє продукцію і послуги в інтересах обороноздатності країни.

На 2014 рік понад половина заводів оборонної промисловості були на межі банкрутства, а решта забезпечували своєю продукцією російський військово-промисловий комплекс. Російська агресія змусила Україну терміново припинити співпрацю з агресором і зосередити всі сили на те, щоб забезпечити успішний захист нашої держави [1].

Але вже у 2015 році Україна почала активно виробляти танки, бронемашини, бронетранспортери, навігаційні комплекси та різного виду гармати. За даними ДК "Укроборонпром", виробництво 30-мм автоматичних гармат зросло у 2,5 рази, а виробництво бойових літаків (Су-25/27, Л-39) було модернізовано до стандартів НАТО.

Наступним випробуванням української оборонки стала відмова від співпраці з російськими заводами. Українські виробники були змушені шукати нових партнерів та відкривати інші ринки збуту. Цей етап досі триває, але вже є перші відчутні результати. Наприклад, у 2016 році ДП "Антонов" представив транспортний літак АН-132D (рис. 1), повністю виготовлений без російських деталей. У березні цього року літак пройшов успішне випробування у повітрі.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У найбільш помітних публікаціях останнього часу, присвячених теорії і практиці управління оборонно-промисловою сферою, Бакланов О.Д., Бистрова І.В., Колмогоров Г. Д., Кукк К.І., Толкачов С.О., Фармазян Р.А., інші авторитетні керівники оборонної промисловості і науковці-управлінці аргументовано доводять, що істотні науковотехнічні і виробничі результати, стали можливими, в першу чергу, за рахунок синтезу галузевих і програмно-цілевих методів управління.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз державної політики в оборонній промисловості її стан та перспектив розвитку.

## РЕЗУЛЬТАТ

Особливість цих підприємств не тільки їх відомча приналежність, а й сильна залежність від державного замовника.

Функціонування підприємств і організацій ОПК характеризується цілою низкою особливостей, що відрізняють їх від традиційних товаровиробників, що діють у ринковому середовищі:

- особливі вимоги до якості продукції, що виробляється (завищені в порівнянні з продукцією цивільного призначення);

- монополія замовника, обумовлена переважанням ДОЗ;

- наукоємність і високотехнологічність розробки і виробництва більшої частини продукції;

- довгостроковість і капіталомісткість інвестиційних проектів;

- наявність надлишкових (мобілізаційних) потужностей;

- високий рівень спеціалізації і монополізації виробників;

- менша, в порівнянні з цивільним виробництвом, швидкість оновлення зразків продукції, що випускається, не пов'язана з необхідністю задоволення попиту ринку;

- особливі інформаційні умови функціонування підприємств, обумовлені вимогою секретності, що обмежують кооперацію і передачу технологій [2, с. 655].

На сьогоднішній день основні засади Воєнної доктрини України (рис. 1) передбачають реалізацію конкретних кроків, які важливо зробити державі для запобігання відставання в розвитку основних видів озброєння і військової техніки в умовах зовнішньої агресії.

Названі особливості в значній мірі зумовили той факт, що оборонні підприємства виявилися в критичному стані в зв'язку з різким скороченням державного замовлення [4, с. 29].

У всьому світі традиційно основним замовником продукції ОПК є держава, оскільки оборона країни — одне з ключових суспільних благ, виробництво яких не може бути цілком віддано на відкуп ринку; жодна при-

ватна структура не буде зацікавлена у фінансуванні масштабних оборонних проєктів, що не приносять прямого виграшу, та й розмір необхідного фінансування в більшості випадків виявляється непідйомний ні для однієї окремо взятої корпорації. В результаті в розвинених країнах саме державне оборонне замовлення (ДОЗ) формує основу внутрішнього попиту на продукцію "оборонки" і становить 60—70% оборонного виробництва. В Україні військова продукція оборонної промисловості забезпечується ДОЗ лише на 40%.

Українська оборонна промисловість в усіх країнах має суттєві розміри оборонного сектора по відношенню до всієї промисловості. Однак вітчизняна оборонна промисловість відрізняється гіпертрофованим питомою вагою військового сектора, який розвивався прискореними темпами за рахунок перекачування в нього значної частини ресурсів країни [3, с. 300]. В результаті цього оборонні підприємства забезпечили собі високі по відношенню до підприємств інших галузей народного господарства характеристики матеріального і кадрового забезпечення, стали визначати рівень науково-технічних досягнень в країні і темпи науково-технічного прогресу.

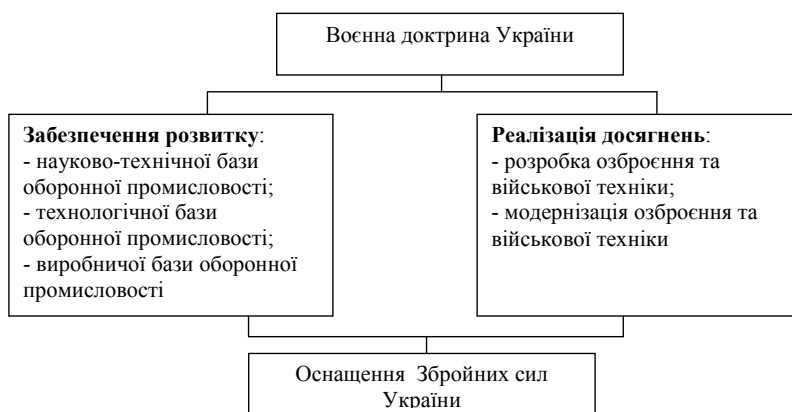
За наявними оцінками, армія і підприємства оборонної промисловості поглинали більш 1/5 національного доходу країни, виробляючи 20—25% валового національного продукту. На частку оборонних виробництв припадало понад 12% основного капіталу промисловості, а в машинобудуванні (з урахуванням непрямих зв'язків) ці виробництва давали, за різними оцінками, від 62 до 80% сукупного обсягу виробництва [5].

Однак військове виробництво відволікало на себе більшу частину ресурсів країни, що об'єктивно звужувало можливості для розвитку громадянського сектора промисловості.

Все це свідчить про те, що в певний момент радянська економіка "переступила" кордон, який ще на початку 50-тих років тодішній державний секретар США Д.Ф. Даллес позначив наступним чином: "В галузі військових можливостей — досить — значить досить. Якщо ми не зрозуміємо цього, то настане час, коли вся промисловість нашої країни буде працювати на військовий істеблішмент" [6].

У результаті оборонний комплекс, де були зосереджені високі технології, і цивільний сектор економіки ставилися, по суті, до різних технологічних укладів.

Сьогодні особлива роль оборонної промисловості в Україні визначається, передусім, його домінуючим становищем у виробництві та експорті високотехнологічної та наукомісткої продукції. Від розвитку ситуації в оборонній промисловості залежить не тільки забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, але також підтримку і нарощування її наукового потенціалу, перспективи технічного переозброєння ряду інших ключових галузей економіки. Іншими словами, стан оборонної промисловості значною мірою визначало і буде визначати місце України у світовому економічному просторі.



**Рис. 1. Засади воєнної доктрини України**

Оборонна промисловість України — сукупність підприємств і організацій:

- беруть участь у виконанні поточного державного оборонного замовлення (ДОЗ) і / або у військово-технічному співробітництві (ВТС) з іншими країнами;
- мають мобілізаційні завдання, тобто потенційно здатні виробляти або розробляти ті чи інші види озброєння і / або військової техніки (ОВТ);
- мають ліцензію (ліцензії) на виробництво або розробку ОВТ;
- перебувають у віданні конкретних органів влади (для державних підприємств) або щодо яких ці органи влади реалізують єдину державну політику (для акціонерних товариств).

В умовах сучасної інтеграції промисловості поняття оборонної промисловості стало досить розмитим. У процесі розробки і випуску ОВТ можуть брати участь підприємства різних галузей, для більшості яких така робота може бути непрофільною. Крім цього, існують підприємства, потенційно здатні швидко налагодити виробництво ОВТ і мають мобілізаційні потужності. Залежно від обраного визначення розмір української оборонної промисловості може включати до декількох десятків тисяч різних компаній.

Приватизація підприємств оборонної промисловості в основному торкнулася промислових підприємств, частка яких в оборонному комплексі становить близько 45% (решта 55% припадають на наукові організації та науково-виробничі об'єднання, що займаються розробкою і модернізацією ОВТ). У ході приватизації оборонного комплексу сформувалося три групи підприємств, у тому числі перша і друга складають "ядро". Перша група включає державні унітарні підприємства та організації на правах оперативного управління і господарського відання, друга — акціонерні товариства з державною участю у вигляді пакетів акцій або "золотої акції". Третя група — інші підприємства та організації, приватизовані без обмежень і в основному переорієнтовані на створення продукції цивільного призначення.

Головні причини труднощів в оборонній промисловості України обумовлені недосконалістю державного регулювання, недоліками фінансового забезпечення, непродуманими конверсією і приватизацією підприємств комплексу. Приватизація за безцінь значної частини державних підприємств фінансово-спекулятив-

ним капіталом, які не вклали, та й не мали намір, за великим рахунком, вкладати гроші в розвиток технологій, не сприяла підвищенню ринкового попиту на НДДКР і появи альтернативних державі джерел фінансування. Нова політична і бізнес-еліта не підтримала жодного нового великого науково-технічного проекту, а старі пустила на самоплив. А для вилучення новими господарями економіки країни прибули з збройового експорту виявилось досить просто паразитувати на створеному раніше технологічному доробку і державні інвестиції.

Популярність тих чи інших термінів майже завжди гарантує їх різне трактування тими, хто їх вживає. Саме поєднання "промислова політика" прийшло в Україну на початку 1990-тих років із західної економічної літератури як не цілком коректний переклад англійського поняття Industrial Policy, в західній теорії і практиці швидше відповідного терміну "галузева" або "секторальна" політика і, як правило, що означає заходи держави щодо підтримки або розвитку конкретних секторів економіки, тобто це може бути не тільки індустріальний, а й інші сектори народного господарства: будівництво, інфраструктурні галузі.

Однак, як пише В. Шеховцов [4, с. 28], на початку 1990-тих років відбулося зміщення акцентів, і промислова політика стала трактуватися як "державна політика в області промисловості" або фактично як "державна підтримка промисловості". Загалом малися на увазі високотехнологічні та наукомісткі галузі оборонної промисловості.

Найбільш загальним визначенням В. Шеховцов пропонує вважати промисловою політикою "комплекс дій держави, спрямованих на зміну структури економіки за рахунок створення більш сприятливих умов для розвитку певних (пріоритетних) секторів і виробництв" [4, с. 29]. Еквівалентним, по суті, є і визначення промислової політики як дискримінації державою одних секторів у порівнянні з іншими. І в тому, і в іншому випадку мова йде про створення нерівних умов функціонування. Промислова політика може вважатися успішною, якщо виграш країни в цілому (включаючи як прямі, так і непрямі вигоди) від розвитку обраних пріоритетних секторів вище, ніж збиток від уповільнення розвитку всіх інших [7]. Хто і як збирається визначати пріоритети — окреме питання, само собою зрозуміло, що викликає суперечки.

## ВИСНОВКИ

Вільний ринок дозволяє запропонувати кожному споживачеві найбільш підходящі йому продукти, а конкуренція створює механізми, здатні контролювати безпеку продуктів і послуг і чесність підприємців. Створювані на відкритому ринку механізми контролю не схильні до корупції, неминуchoю у разі ліцензування та інших видах прямого втручання держави в бізнес. Втручання держави, як правило, гальмує інновації і перешкоджає впровадженню новітніх технологій, створює можливості для лобіювання, спрямованого на обмеження входження в галузь нових учасників, і в кінцевому підсумку ліцензування відкриває дорогу місцевому та глобальному монополізму". На Інтернет-сайті визначені основні завдання промполі-

тики як: зменшення прямого і непрямого оподаткування, "до приватизації" в неефективному секторі національної економіки, захист ринку за допомогою знищення залишків цінового регулювання, захист конкуренції замість боротьби з монополізмом, захист прав власності та тощо.

Зрозуміло, що компроміс між двома настільки полярними точками зору знайти непросто, але, на нашу думку, на сучасному досить складному етапі розвитку вітчизняної оборонної промисловості особливо гостро в ефективному державному регулюванні.

## Література:

1. Офіційний сайт національного інституту стратегічних досліджень URL: <http://www.niss.gov.ua>
2. Федченко Д.І. Система забезпечення кібербезпеки: проблеми формування та ефективної діяльності / Д.І. Федченко // Молодий вчений. — Випуск 5 (57). 2017. — С. 653—658.
3. Шеломенцев В.П. Сутність організаційного забезпечення системи кібернетичної безпеки України та напрямки його удосконалення / В.П. Шеломенцев // Випуск 2 (28). — 2012. — С. 299—309.
4. Горбулін В., Шеховцов В. Створення ДК "Укроборонпром" як початок дієвого ядра ОПК // Наука і оборона. — 2013. — № 3. — С. 27—31.
5. Сальнікова О.Ф. Роль оборонно-промислового комплексу в системі національної безпеки // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2014. — № 4.
6. Офіційний сайт ДК "Укроборонпром" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukroboronprom.com.ua/uk/>
7. До зубів і вище [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://magazine.nv.ua/article/post/47215>

## References:

1. National Institute for Strategic Studies (2019), available at: <http://www.niss.gov.ua> (Accessed 15 Aug 2019).
2. Fedchenko, D. I. (2017), "Cybersecurity System: Problems of Creation and Effective Activities", *Molodyj vchenyj*, vol. 5, pp. 653—658.
3. Shelomentsev, V. P. (2012), "The essence of organizational support of the system of cybernetic security of Ukraine and directions of its improvement", vol. 2, pp. 299—309.
4. Horbulin, V. and Shekhovtsov, V. (2013), "Establishment of the State Concern "Ukrroboronprom" as the beginning of the operational core of the defense industry", *Nauka i oborona*, vol. 3, pp. 27—31.
5. Sal'nikova, O.F. (2014), "The role of defensive industrial complex in the system of national security", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 4, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=706> (Accessed 15 Aug 2019).
6. Ukrroboronprom (2019), available at: <http://ukroboronprom.com.ua/uk/> (Accessed 15 Aug 2019).
7. nv.ua (2017), "T— the teeth and above", available at: <http://magazine.nv.ua/article/post/47215> (Accessed 15 Aug 2019).

*Стаття надійшла до редакції 19.08.2019 р.*

*І. І. Крилова,  
к. ю. н., докторант, Національна академія державного  
управління при Президенті України, м. Київ, Україна  
ORCID ID: 0000-0003-2667-9245*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.92

# ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ СФЕРИ ПОСЛУГ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

*I. Krylova,  
PhD in Law, Doctoral student of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

## LIBERALIZATION OF THE WATER SUPPLY AND WASTEWATER SERVICES

*У статті аналізується питання впливу світових процесів з глобалізації та лібералізації на формування політики у сфері водопостачання та водовідведення. Досліджуючи проблеми реалізації державно-приватного партнерства у сфері водопостачання та водовідведення України, а також позитивні та негативні результати державно-приватного партнерства в інших країнах світу, автор визначає причинно-наслідковий зв'язок між інституційними реформами та їх результатами. Автор приділяє увагу визначенню термінів глобалізація, лібералізація ринку послуг з водопостачання та водовідведення, державно-приватне партнерство, приватизація, які дозволяють зрозуміти принципи та тенденції залучення приватного сектору (приватних інвестицій) у сферу водопостачання та водовідведення. А порівняння світових та українських підходів до визначення термінів та практик застосування дозволяє дослідити різницю та виокремити необхідні для врегулювання питання. Проведений аналіз впливу глобалізації та лібералізації на сферу водопостачання та водовідведення, а також результатів реалізації державно-приватного партнерства в різних країнах світу, мінливість підходів і політик у цій сфері, викрив базову проблему, яка полягає у боротьбі за спільний ресурс — воду. Автор звертає увагу на останні світові тенденції щодо ремуніципалізації послуг водопостачання та водовідведення, що свідчить про посилення муніципалізації, та зазначає, що найкраще управління та регулювання водними ресурсами як спільними ресурсами розміщеними на певній території може бути забезпечено тільки потужними муніципалітетами, які відповідатимуть за економічний, екологічний та соціальний добробут громади. Але потужність муніципалітету забезпечується вмінням громади ефективно управляти спільним ресурсом, що не визначається державою "зверху", а формується самою громадою шляхом створення інституцій самоврядування, забезпечення, довіри та контролю.*

*This article examines the impact of global processes on globalization and liberalization on water and wastewater policy-making. Exploring the problems of public-private partnership in the water supply and wastewater in Ukraine, as well as the positive and negative results of public-private partnership in other countries of the world, the author determines the cause-and-effect relationship between institutional reforms and their results. The author focuses on the definition of terms globalization, liberalization of the market of water supply and wastewater services, public-private partnership, privatization, which allow to understand the principles and tendencies of involvement of the private sector (private investments) in the water supply and wastewater. Comparing world and Ukrainian approaches to defining terms and practices allows us to investigate the differences and to identify issues that are needed to resolve the issue. The analysis of the impact of globalization and liberalization on water supply and wastewater, as well as the results of public-private partnership in different countries of the world, the variability of approaches and policies in this field, revealed the*

***basic problem that lies in the struggle for a common resource — water. The author draws attention to the latest global trends in the re-municipalisation of water supply and wastewater services, which demonstrates the strengthening of the municipality, and notes that the best management and regulation of water resources, as shared resources located in a certain territory, can only be provided by powerful, economically responsible municipalities, environmental and social well-being of the community. However, the capacity of a municipality is ensured by the ability of the community to effectively manage a shared resource, not determined by state centralized top-down reforms, but formed by the community itself through the creation of institutions of self-government, security, trust and control. Strengthening the role of the municipality while changing institutional processes will lead to a weakening of the level of state intervention in the activities of water supply and wastewater companies. Reasonable involvement of the private sector in the water supply and wastewater while maintaining communal property, proper self-government control and responsibility for the effective use of the community's shared resource will improve the industry's status, quality and accessibility of services.***

*Ключові слова: водопостачання та водовідведення, лібералізація сфери послуг, глобалізація, державне регулювання, управління спільним ресурсом.*

*Key words: water supply and wastewater, liberalization of services, globalization, government regulation, governing of shared resource.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зношеність основних фондів підприємств водопостачання та водовідведення в Україні, недостатність власних коштів на оновлення і модернізацію основних фондів та підвищення якості послуг з водопостачання та водовідведення, неефективність бюджетного фінансування сфери водопостачання та водовідведення були одними з причин необхідності пошуку нових підходів до фінансування галузі, особливо актуальним з яких вважалось запровадження механізмів державно-приватного партнерства. За загальною інформацією державно-приватні партнерства у сфері водопостачання та водовідведення довели свою ефективність на ринках розвинутих індустріальних країни світу, і стали одним з основних інструментів, що дозволили співпрацювати державі (муніципалітетам) з приватними особами в інфраструктурних проєктах, які потребували значних інвестицій. Розвиток державно-приватного партнерства, як концепції і практики, активізувався в кінці 20 ст., як новий напрямок державного управління під натиском лібералізації та глобалізації, які спростили іноземним інвесторам вхід до ринків послуг різних країн. Послуги з водопостачання та водовідведення стали предметом міжнародного ринку. За даними Світового банку щодо реалізації проєктів державно-приватного партнерства у різних галузях свідчать про те, що водопостачання та водовідведення є ключовим сектором модернізації об'єктів інфраструктури, адже за період 1990—2018 рр. у цьому секторі у світі в цілому було реалізовано 996 проєктів на суму 80901 млн дол. США [14]. Проте порівняно з провідними країнами світу Україна значно відстає за рівнем розвитку державно-приватних партнерських відносин. До основних проблем реалізації державно-приватного партнерства у сфері водопостачання та водовідведення України відносяться: неузгодженість між

законами; низька інституційна спроможність центральної та місцевої влади; високі ризики; відсутність іноземних та українських інвесторів; відсутність необхідних інституційних перетворень для створення належних умов для залучення іноземних інвесторів тощо. Тому для розуміння сутності та принципів державно-приватного партнерства важливо орієнтуватись в усіх пов'язаних поняттях та інституціях, під впливом яких відбувалось формування державної політики, в тому числі, і у сфері водопостачання та водовідведення України.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Правову природу державно-приватного партнерства досліджували О.М. Вінник [23], О.Х. Петерсен [12], М. Марсіліо, М. Капеларо [10], Дж. Хука, Т. Катко [6] та інші; перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства в Україні досліджували І.І. Килимник, Т.А. Коляда, А.В. Домбровська, А.М. Бровдій [25], І.В. Запатріна [24] та інші. Аналітичні дані щодо впровадження державно-приватного партнерства в різних країнах світу наводились у звітах міжнародних установ, таких як Світовий банк [7; 14], ОЕСР [31], та інші. Проте актуальним залишається питання впливу різних інституцій, в тому числі міжнародних, на формування державної політики у сфері водопостачання та водовідведення України щодо залучення інвестицій та на розвиток державно-приватного партнерства у сфері водопостачання та водовідведення.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Основною метою написання статті є аналіз впливу міжнародних інституцій, як-от: глобалізація, лібералізація та приватизація, на формування світової політики

у сфері водопостачання та водовідведення, а також аналіз питання лібералізації ринку послуг з водопостачання та водовідведення, та впливу світових процесів на сферу водопостачання та водовідведення України.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державно-приватне партнерство в Україні здійснюється відповідно до Закону України "Про державно-приватне партнерство" та інших законодавчих актів, передбачає співробітництво між державою України, АРК, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договорів про: 1) концесію; 2) управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера); 3) спільну діяльність; 4) інші договори [28].

Іноземні емпіричні дослідження свідчать про те, що немає єдиної думки щодо визначення поняття державно-приватного партнерства. Термін "державно-приватне партнерство" може охоплювати сотні різних типів довгострокових контрактів з широким спектром розподілу ризиків, механізмів фінансування та вимог прозорості [10]. За загальним підходом державно-приватне партнерство — це інституційна структура, яка об'єднує державні і приватні організації. На відміну від типового державно-приватного партнерства, в якому особлива увага приділяється укладання контрактів і приватизації державних послуг, гібридна модель підкреслює інтеграцію приватного сектора (компанії) і робочої сили (продавців) у міську систему забезпечення для задоволення громадських інтересів [10]. Державно-приватне партнерство (ДПП) привертає увагу вчених у різних областях досліджень як потенційний інструмент для співпраці в традиційно державних секторах економіки. З одного боку, ДПП досліджується як інструмент, що сприяє приватизації урядових функцій через делегування державних послуг, особливо тих, які засновані на інфраструктурі. З іншого боку, досліджуються соціальні підходи до партнерства, як до інструменту підвищення ефективності та результативності надання комунальних послуг. Таким чином, функціонування ДПП вимагає не тільки добре структурованого договірної механізму, націленого на зниження операційних витрат (економічної категорії), але й також і ступеня взаємної довіри між сторонами [10].

В іноземній літературі дуже часто питання державно-приватного партнерства ототожнюється із поняттям приватизації. Для повноти розуміння слід звернути увагу на різні значення терміну "приватизація", яке використовується в західних країнах та в Україні. Зокрема в розвинутих країнах цей термін визначає різні речі в залежності від використання, як-от: переміщення речі із державної/комунальної форми власності в приватну власність; як дерегулювання певної сфери; як передачу в управління (державні / муніципальні функції можуть також бути передані приватним компаніям); повний або частковий продаж акцій державних / комунальних ком-

паній, тощо [5]. Згідно із національним законодавством приватизація державного або комунального майна — це платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб покупців [29].

Розвиток державно-приватного партнерства пов'язують із світовими процесами глобалізації в економіці. Глобалізація послуг водопостачання — це багатогранна концепція і процес, нерозривно пов'язані з процесом лібералізації послуг і приватизації; з правом на воду і досягненням універсального обслуговування, за допомогою таких інструментів, як Цілі сталого розвитку (ЦСР, Глобальні цілі, Sustainable Development Goals). Глобалізація кидає виклик концепції державних кордонів, оскільки національні уряди втрачають суверенітет в управлінні своїми економічними справами. Процес також демонструє домінування неоліберальної економічної теорії, оскільки вона спрямована на усунення глобальних бар'єрів для вільної торгівлі. З моменту створення Світової організації торгівлі (COT, World Trade Organization, WTO) темпи глобалізації швидко збільшилися в результаті посилення імперативів вільної торгівлі на економічну діяльність. Таким чином, національні межі зменшувалися у своєму значенні по мірі вступу в силу інструментів лібералізації. Глобалізація і інструменти лібералізації торгівлі, такі як Генеральна угода про торгівлю послугами (General Agreement on Trade in Services, GATS) (яка регулює як транскордонну торгівлю послугами, так і торгівлю ними в межах національної території), мають потенціал змінювати роботу ринків води, зокрема тих, які традиційно діють як природні монополії під контролем держави [2]. Основні принципи GATS багато в чому збігаються з принципами COT і мають на увазі надання можливості іноземним постачальникам послуг діяти в країнах-членах на рівних правах з національними постачальниками послуг, відсутність дискримінації по відношенню до будь-яких учасників Генеральної угоди про торгівлю послугами, прозорість в інформації, яка стосується регулювання торгівлі послугами, а також поступову лібералізацію в рамках переговорного процесу [26].

Таким чином, лібералізація торгівлі послугами передбачає зниження бар'єрів законодавчого регулювання щодо доступу на ринок і скасування дискримінаційних правил щодо іноземних осіб за всіма режимами забезпечення торгівлі послугами. Процес лібералізації торгівлі послугами не слід плутати з процесом дерегулювання сфери послуг, який відбувається в багатьох країнах. Дерегулювання сфери послуг направлено на скорочення загального втручання держави в будь-який сектор послуг, тоді як лібералізація торгівлі послугами спрямована на забезпечення того, щоб існуюче регулювання в країні не дискримінувало б іноземну участь на ринку послуг. Лібералізація торгівлі послугами сумісна з державним регулюванням сфери послуг з метою захисту споживачів, збалансованого управління економікою, контролю за природними монополіями або вирішення соціальних завдань [32].

Процес приватизації у сфері водопостачання та водовідведення, що відбувався одночасно із лібералізацією послуг, супроводжувався постійними дискусіями та суспільною критикою. Застосування GATS до послуг

з водопостачання та водовідведення було одною з найбільш спірних тем у дискурсах щодо глобалізації з моменту прийняття Генеральної угоди про торгівлю послугами у 1995 р. [2]. Приватизація води стала розглядатися практично як єдиний варіант підвищення ефективності роботи органів водопостачання і водовідведення в столицях країн, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою у Східній і Центральній Європі, в останнє десятиліття 20 ст. Коли в 1989 році уряд Маргарет Тетчер повністю приватизував водопровідно-каналізаційне господарство Великобританії, міжнародні фінансові установи відкрили дорогу для французьких і британських водних гігантів (водних транскорпорацій), щоб допомагати урядам держав та органам місцевого самоврядування інвестиціями, які супроводжувались певними реформами. Тип макроекономічної політики, який наприкінці 20 ст. був рекомендований керівництвом МВФ і Світового банку до застосування в країнах, що зазнають фінансової та економічної кризи називався Вашингтонський консенсус [30].

У межах Вашингтонського консенсусу, як програми, МВФ наполягав на виконанні рекомендацій країнами, що хочуть здійснити ринкові реформи: 1) бюджетна дисципліна (утримання бюджетного дефіциту на мінімальному рівні); 2) податкова реформа (база оподаткування "має бути широкою", а граничні ставки податків — "помірними"); 3) процентні ставки (внутрішні фінансові ринки мають визначати розміри процентних ставок певної країни; позитивні реальні ставки відсотка перешкоджають втечі капіталу і збільшують накопичення); 4) обмінні курси валют (країни, що розвиваються, повинні погодитися на "конкурентні" обмінні курси, які обіцяють стимулювати експорт); 5) лібералізація торгівлі (митні тарифи мають мінімізуватися і ніколи не застосовуватися до проміжних товарів, необхідних для виробництва експорту); 6) приватизація (приватна промисловість функціонує ефективніше; державні підприємства слід приватизувати); 7) дерегулювання (надмірне урядове регулювання сприяє корупції та дискримінації дрібніших підприємств, що не захищені від бюрократії); 8) права власності (права власності мають бути захищені; слабкі закони і погана правова система знижують стимули до накопичення і акумуляції багатства) [6; 30]. Основною рушійною силою приватизації стало певне безвихідне положення урядів держав, що розвиваються, органів місцевого самоврядування, складний фінансовий стан підприємств водопостачання та водовідведення, технічна недосконалість тощо. Результатом діяльності підприємств водопостачання та водовідведення стало неякісне обслуговування споживачів та, відповідно, незадоволення споживачів. Тому не дивно, що обіцяні вигоди від приватизації здавалися певним рішенням від всіх проблем для органів місцевого самоврядування, які перебували у складному фінансовому становищі і постійно стикаються із тиском органів влади, громади і критикою з усіх сторін. Однак згодом багато приватизованих підприємств водопостачання та водовідведення у світі швидко почали демонструвати свої слабкі сторони, оскільки вони не виконували цілі щодо розширення та модернізації мереж, надмірно підвищували тарифи, які були недоступні для малозабезпечених споживачів; діяльність приватизованих

підприємств не була прозорою та підзвітною. В результаті багато міст, регіонів і навіть країн вирішили "закрити" тему про приватизацію об'єктів водопостачання та водовідведення" та самостійно розвивати системи водопостачання для задоволення потреб громадян [15]. Представник одного з провідних фінансових інститутів визнав у 2003 році: "Ми і інші в значній мірі переоцінили те, що приватний сектор міг і буде робити на складних ринках" [12, с. 251]. У звіті Світового банку 2004 року, що описує політику приватизації у сфері водопостачання та водовідведення за останні два десятиліття, зазначено "Як і у всіх економічних еліксирах, приватизація була спрощена, перепродана і в кінцевому підсумку невтішна — показавши менші результати, ніж було обіцяно" [7, с. 6].

Успішними прикладами приватизації, що спричинила залучення інвестицій в сектор водопостачання та водовідведення та збільшення доступу до послуг, є водні сектори Англії, Чилі, Маніли, Гуаякіля в Еквадорі, Бухаресту, кількох міст в Колумбії і Марокко, а також Кот-д'Івуарі і Сенегалі [18; 9]. Однак критики стверджують, що участь приватного сектора привела до підвищення тарифів і перетворила воду із суспільного блага в приватний товар [6]. Багато дослідників та діячів вважають, що приватизація водного сектору несумісна із забезпеченням права людини на воду (триваюча дискусія щодо належності води до суспільного блага чи економічного товару). Невдалими прикладами приватизації називають зупинену приватизацію водного сектору в Кочабамбі, Болівії і Дар-ес-Саламі, Танзанії, а також приватні водні системи в Джакарті і Берліні [3; 17; 8].

Аналізуючи успішну та невдалу практику, експерти Світового банку зазначають, що при здійсненні лібералізації торгівлі послугами необхідно закласти інституціональні основи реформи, розробити збалансовану і послідовну стратегію, що дозволить максимізувати вигоди і мінімізувати витрати і втрати, а також керувати політичними наслідками з метою продовження реформ (Слід зазначити, що багато рішень з приватизації водного сектору приймалися саме на політичному рівні). У випадку з комунальними послугами, які належать до природних монополій, потрібна попередня підготовка певних стартових умов для подальшої лібералізації. Як мінімум, ці комунальні підприємства спочатку повинні бути корпоратизовані, для регулювання їх діяльності слід створити незалежні державні органи, і має бути прийнято ефективне антимонопольне законодавство, створено відповідні інститути по антимонопольному регулюванню [32]. Саме неправильна послідовність етапів і заходів реформування була однією з причин незадовільних результатів реформ державного регулювання в Латинській Америці. Часто реформа регулювання завершувалася на етапі приватизації підприємств [32]. Корпоратизація означає заснування підприємства в якості самостійної юридичної особи, зареєстрованої з певними активами і пасивами, що робить можливим у майбутньому здійснення часткової або повної приватизації даного підприємства і участь його в конкуренції. Регулюючий орган, який здійснює нагляд в певному секторі послуг, і орган по антимонопольному регулюванню повинні управляти конкуренцією в даному секторі після лібералізації. Ефективність регулювання і конку-

Таблиця 1. Найбільші у світі компанії з водопостачання

Компанія (Штаб-квартира)	Діяльність	Прибуток (млн дол. США у 2009)
1. Veolia Environnement (Франція)	Водопостачання, енергопостачання енергетичні і транспортні послуги	49,519
2. Suez Environnement (Франція)	Водопостачання, очистка стічних вод, управління відходами	17,623
3. IIT Corporation (США)	Водопостачання, очистка стічних вод та ін	10,900
4. United Utilities (Великобританія)	Водопостачання, очистка стічних вод	3,894
5. Severn Trent (Великобританія)	Водопостачання та водовідведення	2,547
6. Thames Water (Великобританія)	Водопостачання, очистка стічних вод	2,400
7. American Water Works Company (США)	Водопостачання та водовідведення	2,441
8. GE Water (США)	Водопостачання та водовідведення	2,500
9. Kurita Water Industries (Японія)	Очистка води, стічних вод та ін.	1,926
10. Nalco Company (США)	Водопідготовка	1,628

Джерело: [22].

ренції будуть в основному визначати розмір отриманої вигоди від торгівлі і її розподіл між різними групами суспільства. Неефективні регулювання і конкуренція призведуть не до зниження цін, а до зростання прибутків, приносячи тим самим вигоди власникам капіталу, а не споживачам. Більш того, в країнах з низькими доходами на душу населення після проведення лібералізації цими власниками капіталу можуть стати іноземні фірми [32].

Згідно зі звітом Bluefield 2015 р., 50 найбільших приватних водоканалів в світі обслуговували понад 280 млн осіб у 24 країнах і приносили більше 53 мільярдів доларів річного доходу на основі чистого капіталу в 2014 році. Франція, Великобританія, США та Бразилія володіють найбільшими приватними водоканалами [16]. На глобальному ринку послуг з водопостачання та водовідведення домінували десять транснаціональних корпорацій (таблиця 1) (інформація станом на 2012 р.).

Через олігопольну характеристику ринку конкуренція серед невеликого числа продавців (олігополістів) приймає форму конкуренції за ринок (з довгостроковими ексклюзивними контрактами або концесіями на строк від 20 до 30 років), а не конкуренції на ринку. Слід нагадати, що саме впровадження конкуренції у сферу водопостачання та водовідведення визначали головним фактором при обґрунтуванні приватизації. Прихильники приватизації стверджують, що відсутність конкуренції в державному секторі призводить до зростання цін до необґрунтованого рівня. Проте дослідження авторів (Hukka and Katko 2003) показує, що це міф і, що приватизовані послуги водопостачання та водовідведення можуть фактично знизити конкуренцію на ринках, на яких гігантські водогосподарські компанії виграють довгострокові контракти і постачають обладнання зі своїх вертикально інтегрованих корпоративних холдингів. Спочатку може бути деяка конкуренція в торгах за послуги, але як тільки переможець буде обраний, приватна монополія для задоволення потреб потребує більшої доході, ніж публічна [6; 21].

Глобалізація та приватизація у сфері водопостачання та водовідведення спричинили інше явище під назвою "ремуніципалізація". В період з 2000 по 2015 рік було 235 випадків "ремуніципалізації" водної сфери, в результаті чого міська, регіональна або національна влада припиняла або відмовлялась продовжувати договори на управління водопровідно-каналізаційним господарством (водні концесії, договори оренди або управління) з приватними компаніями, щоб повернути послуги з водопостачання та водовідведення під громадський контроль. У результаті цієї швидко зростаючої тенденції до ремуніципалізації 100 мільйонів чоловік у 37 країнах тепер користуються водою як суспільним благом, а не як приватним товаром. Підвищення рівня ремуніципалізації в останні два десятиліття є відповіддю на нездатність багатонаціональних корпорацій поставляти безпечну, надійну і доступну воду для спільнот по всьому світу [19; 4]. Особливо показовим був приклад ремуніципалізації у сфері водопостачання та водовідведення Парижу у 2010 році, коли мерія розірвала багаторічні контракти делегованого управління об'єктами водопостачання та водовідведення з приватними компаніями Veolia і Suez, повернувши собі приватне державне (комунальне) управління. За рішенням муніципалітету Паризьке водне господарство було перетворено в компанію спільної форми власності: SAGEP (пізніше названий Eau de Paris), 70% акцій якої належить місту (юридичний максимум становить 75%), по 14% належить Compagnie des Eaux de Paris (CEP, дочірня компанія CGE, нині входить в Veolia) і Eau & Force — Parisienne des Eaux (Suez group), інша частина належить державним організаціями та установам [1; 11]. Внаслідок чого виникла хвиля ремуніципалізації у великих французьких містах, таких як Марсель і Ліон. У США ремуніципалізацію було проведено в ряді муніципалітетів (наприклад, в Атланті). Кампанії з ремуніципалізації також пройшли в інших частинах світу, таких як Нагпур (Індія) і Барселона (Іспанія). В Італії, наприклад, активно проводи-

лись кампанії за відновлення громадської води. У 2014 р. регіональний уряд Лаціо (регіон, що включає Рим із загальною кількістю 5,7 мільйонів жителів) схвалив регіональний закон, згідно з яким водопостачання визначено послугою громадського значення, тому не підлягає обов'язковим конкурентним конкурсам. Закон сприятиме управлінню водою на неприбутковій основі та заохочувати муніципалітети до участі громадськості у прийнятті рішень щодо управління водними ресурсами. Навіть більше, закон передбачає створення регіонального фонду, який допомагає громадам ремуніципалізувати свої послуги з водопостачання та водовідведення [15].

У доповіді Транснаціонального інституту (TNI), Міжнародного дослідницького відділу державних служб і Багатонаціональної обсерваторії вказується, що 180 міст і громад у 35 країнах, включаючи Буенос-Айрес, Йоганнесбург, Париж, Аккру, Берлін, Ла-Пас, Мапуту і Куала Лумпур, здійснили ремуніципалізацію систем водопостачання та водовідведення. Понад 100 проєктів ремуніципалізації були в США і Франції, 14 в Африці і 12 в Латинській Америці [20]. Один з доповідей Транснаціонального інституту (TNI) зазначив, що "безпосередній досвід вирішення спільних проблем приватного управління водними ресурсами — від браку інвестицій в інфраструктуру до підвищення тарифів і небезпек для навколишнього середовища — переконав спільноти і політиків в тому, що державний сектор має кращі можливості для надання якісних послуг громадянам та просування права людини на воду" [20].

Іноземні дослідники зазначають, що ремуніципалізація у сфері водопостачання та водовідведення означає щось більше, ніж просту зміну прав власності на об'єкти з водопостачання та водовідведення, і є можливістю для створення соціально бажаних і екологічно стійких моделей громадського водопостачання та водовідведення для користі нинішнього і майбутніх поколінь [15]. Підвищення рівня муніципалізації відповідає принципам політики щодо екологічного, економічного та соціального управління водними ресурсами, забезпечення права людини на воду, доступності послуг, а сильна позиція органів місцевого самоврядування послаблює рівень державного втручання і доводить модель ефективного регулювання сфери водопостачання та водовідведення без державного регулятора.

Одними з найефективніших моделей управління, регулювання у сфері водопостачання та водовідведення за останні роки вважаються моделі Німеччини та Фінляндії, які показали розумне залучення приватного сектору у сферу водопостачання та водовідведення при комунальній власності та самоврядному контролю. У Фінляндії і, в значній мірі, в багатьох інших розвинених країнах співпраця між державним і приватним секторами допомогла скоротити витрати на надання послуг в галузі водопостачання та поліпшити роботу державних підприємств, відповідальних за ці послуги. Доступний широкий спектр варіантів співпраці між державним і приватним секторами відповідно до місцевих умов. Аутсорсинг непрофільних операцій приватним підприємцям через конкурентні торги є одним з простих прикладів. У таких угодах приватний сектор отримує від 60% до 80% операційних витрат і майже 100% витрат на проєкти

капіталовкладень. Крім того, забезпечується постійна конкуренція, а не разова подія, яка відбувається раз в 15—30 років, як у договорах про управління, оренду або концесію [6; 21]. Державні підприємства з водопостачання та водовідведення в Північній Америці, скандинавських країнах, Нідерландах, Німеччині та Швейцарії виробляють високоякісні послуги з водопостачання та водовідведення для населення. Їх операції відповідають Дублінським принципам "прийняття рішень на найнижчому відповідному рівні" на додаток до принципу субсидіарності ЄС і принципам ринкової економіки — просто тому, що приватний сектор залучений в операції життєздатним чином [6; 21]. Потужні інститути місцевого самоврядування скандинавських країн, Нідерландів, Німеччини та Швейцарії визначають не тільки повноваження органів місцевого самоврядування та незалежність від державних органів, але й відповідальність органів місцевої влади за ефективне управління комунальною власністю, за забезпечення стійкого і безпечного водопостачання та водовідведення, соціальні, екологічні та інші важливі питання громади. Ніхто краще за органи місцевого самоврядування не може управляти та регулювати ресурсами, розміщеними на їх території з метою економічного, екологічного та соціального добробуту. Проте потужне місцеве самоврядування не формується за вказівкою "зверху".

Проведений аналіз впливу зовнішніх факторів на сферу водопостачання та водовідведення, таких як глобалізація та лібералізація, а також ефективність реалізації ДПП у різних країнах світу, мінливість підходів і політик у цій сфері, викриває базову, на наш погляд, проблему, яка полягає у боротьбі за спільний ресурс — воду, за управління та володіння ним. Проблема управління та використання спільного ресурсу давно є предметом політичної економії, теорії "керування спільним" та "трагедії спільного". Дослідження якої надають відповідь на питання чому одні спільноти (громади, народи, країни) досягають успіхів, а інші — століттями не можуть вибратися з провалів. Нобелівський лауреат з економіки Еліно́р Остро́м зазначила, що "якщо ресурсами користується багато осіб, тобто якщо немає чітко визначених індивідуальних прав власності на них, економісти часто вважають такі ресурси придатними для експлуатації лише тоді, коли проблему надмірного споживання розв'язують або шляхом приватизації, або застосуванням зовнішнього примусу... але, існують інші рішення, коли стабільні інститути самоврядування можна створити, якщо вирішити деякі проблеми забезпечення, довіри та контролю" [27]. Здійснивши системний і структурний аналіз цілком реальних інституцій, які успішно функціонують у світі протягом багатьох століть, Еліно́р Остро́м установила, що спільними ресурсами можуть успішніше керувати ті люди, які безпосередньо їх використовують, а не державні органи або приватні компанії [27].

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином у світі реалізовано і реалізовується багато видів державно-приватного партнерства, що укладається в термін "приватизація", який не обмежується лише відчуженням права власності. Безумовно

світові тенденції як глобалізація та лібералізація впливають на формування світової водної політики. Транснаціональні компанії та міжнародні фінансові установи, як ініціатори світових тенденцій, мають безпосередній вплив на формування державної політики у водній сфері тих країн, фінансовими донорами яких вони виступають. У такому разі держава обмежена певним чином у свободі прийняття власних рішень і має дотримуватись взятих зобов'язань. Але інституційні деталі реалізації державної політики у сфері водопостачання та водовідведення (в тому числі щодо лібералізації ринку послуг з водопостачання та водовідведення), використання водних ресурсів цілком залежать від державних органів та органів місцевого самоврядування. Державна політика має визначати стратегічні напрямки розвитку сфери водопостачання та водовідведення в державі, а місцеве самоврядування має відповідати за функціонування та розвиток систем водопостачання та водовідведення в межах населеного пункту, району, річкового басейну, за доступність та якість послуг. Посилення ролі місцевого самоврядування з одночасною зміною інституційних процесів призведе до послаблення рівня державного втручання в діяльність підприємств водопостачання та водовідведення. Розумне залучення приватного сектору у сферу водопостачання та водовідведення зі збереження комунальної власності, належного самоврядного контролю та відповідальності за ефективне використання спільного ресурсу громади покращить стан галузі, рівень якості та доступності послуг.

## Література:

1. Barraque Bernard (2012). Return of drinking water supply in Paris to public control. URL: [https://www.researchgate.net/publication/270437866\\_Return\\_of\\_drinking\\_water\\_supply\\_in\\_Paris\\_to\\_public\\_control](https://www.researchgate.net/publication/270437866_Return_of_drinking_water_supply_in_Paris_to_public_control) (дата звернення 10.08.2019).
2. Bates R. (2018). The Trade in Water Services — Improving Certainty with Respect to Drinking Water. Available at: [https://unctad.org/meetings/en/Presentation/-c1mem2018\\_S2\\_Bates\\_paper.pdf](https://unctad.org/meetings/en/Presentation/-c1mem2018_S2_Bates_paper.pdf) (дата звернення 10.08.2019).
3. Finger M. & Jeremy A. (2002). Water Privatisation: Transnational corporations and the re-regulation of the global water industry. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/37408336\\_Water\\_Privatisation\\_Trans-National\\_Corporations\\_and\\_the\\_Re-Regulation\\_of\\_the\\_Water\\_Industry](https://www.researchgate.net/publication/37408336_Water_Privatisation_Trans-National_Corporations_and_the_Re-Regulation_of_the_Water_Industry) (дата звернення 10.08.2019).
4. How remunicipalisation of water services in Rostock delivered lower prices and better collective agreement, 2019. URL: <https://www.right2water.eu/news/-how-remunicipalisation-of-water-services-in-rostock> (дата звернення 10.08.2019).
5. Jack M. Beerman (2001). Privatization and Political Accountability // Fordham Urban Law Journal. 28 (5): 1507. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/2/> (дата звернення 10.08.2019).
6. Jarmo J. Hukka & Tapio S. Katko (2003). Water Privatisation Revisited. Panacea or Pancake? Available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Hukka-2003-Water.pdf> (дата звернення 10.08.2019).
7. Kessides Ioannis N. (2004). Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition. A copublication of the World Bank and Oxford University Press. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/-709301468779183565/pdf/289850-PAPER0reforming0infrastructure.pdf> (дата звернення 10.08.2019).
8. Lobina E. (2005). Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Analysis of Dynamics. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/248997539\\_Problems\\_with\\_Private\\_Water\\_Concessions\\_A\\_Review\\_of\\_Experiences\\_and\\_Analysis\\_of\\_Dynamics](https://www.researchgate.net/publication/248997539_Problems_with_Private_Water_Concessions_A_Review_of_Experiences_and_Analysis_of_Dynamics) (дата звернення 10.08.2019).
9. Marin Philippe (2009). Public-Private Infrastructure Advisory Facility: Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries. World Bank. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/233698932\\_Public-Private\\_Partnerships\\_for\\_Urban\\_Water\\_Utilities](https://www.researchgate.net/publication/233698932_Public-Private_Partnerships_for_Urban_Water_Utilities) (дата звернення 10.08.2019).
10. Marsilio M., Cappellaro M. & Cuccurullo C. (2011). The Intellectual Structure Of Research Into PPPs // Public Management Review, Vol 13 (6), pp.763-782. Doi.org/10.1080/14719037.2010.539112. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.539112> (дата звернення 10.08.2019).
11. Paris's return to public water supplies makes waves beyond France, 2014. Reuters. URL: <https://www.reuters.com/article/water-utilities-paris/pariss-return-to-public-water-supplies-makes-waves-beyond-france-idUSL6N0PE57220140708> (дата звернення 10.08.2019).
12. Petersen O. H. Public-Private Partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland // International Public Management Review. — 2011. — Vol.12. — № 2. — P.1—37.
13. Petri S. Juuti, Tapio Katko & H. Vuorinen (2007). Environmental History of Water. — London, UK: IWA Publishing. — 621 p. (дата звернення 10.08.2019).
14. Private participation in infrastructure database. Featuredrinking 1990 to 2018. TheWorldBankGroup. Available at: <https://ppi.worldbank.org/snapshots/-rankings> (дата звернення 10.08.2019).
15. Remunicipalisation wave. Available at: [http://www.remunicipalisation.org/-front/page/remunicipalisation\\_wave](http://www.remunicipalisation.org/-front/page/remunicipalisation_wave) (дата звернення 10.08.2019).
16. Richardson Amy (2005). Global private water utilities jockey for market share. Available at: <https://www.flowcontrolnetwork.com/global-private-water-utilities-jockey-for-market-share/> (дата звернення 19.08.2019).
17. Scott Mary Elizabeth (2015). Water Privatization Tactics: Cochabamba, Manila, New Delhi. Available at: <https://www.bmartin.cc/pubs/bf/15Scott.pdf> (дата звернення 10.08.2019).
18. Segerfeldt Fredrik (2005). Private Water Saves Lives. Available at: <https://www.cato.org/publications/commentary/private-water-saves-lives> (дата звернення 10.08.2019).
19. Turning the tide of water privatization — the rise of the new municipal movement, 2019. URL: <https://www.rapidtransition.org/stories/turning-the-tide-of->

water-privatization-the-rise-of-the-new-municipal-movement/ (дата звернення 10.08.2019).

20. Vidal John (2015). Water privatisation: a worldwide failure? // Support The Guardian. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/30/water-privatisation-worldwide-failure-lagos-world-bank> (дата звернення 19.08.2019).

21. Water sector liberalization — a way to market economy or to monopoly market? (2004). Available at: <https://www.waterworld.com/international/-article/16200726/water-sector-liberalisation-a-way-to-market-economy-or-to-monopoly-market> (дата звернення 10.08.2019).

22. World's 10 Largest Water Companies (2012). Available at: <https://www.etcgroup.org/content/worlds-10-largest-water-companies> (дата звернення 10.08.2019).

23. Вінник О.М. Корпоративна форма державно-приватного партнерства: проблеми правового забезпечення на тлі зарубіжного досвіду: монографія. — Суми: Вид-во "МакДен", 2012. — 204 с.

24. Запатріна І.В. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг // Економіка і прогнозування. — № 4. — 2010. — С. 62—86.

25. Килимник І.І., Коляда Т.А., Домбровська А.В., Бровдій А.М. Перспективи розвитку державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства: колективна монографія. — Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. — 139 с.

26. Либерализация сферы услуг как фактор роста производительности экономики (2013). International Centre for Trade and Sustainable Development. URL: <https://www.ictsd.org/bridgesnews/%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82-%D1%8B/news/%D0%BB%D0%B8%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%8B%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%B8%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B8> (дата звернення 10.08.2019).

27. Остром Елінор. Керування спільним. Еволюція інституцій колективної дії / пер. з англ. Т. Монтян. — К.: Наш час, 2012. — 398 с. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=552447> (дата звернення 10.08.2019).

28. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. База даних: "Законодавство України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (дата звернення 10.08.2019).

29. Про приватизацію державного та комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. База

даних: "Законодавство України". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19> (дата звернення 10.08.2019).

30. Рогач О.І. Вашингтонський консенсус. Українська дипломатична енциклопедія: У 2-х т. — К: Знання України, 2004 — Т. 1. — 760 с.

31. Участие частного сектора в инфраструктуре водоснабжения и водоотведения. ОЭСР. — 2009. — 130 с.

32. Ходж Джеймс. Либерализация торговли услугами в развивающихся странах. URL: [http://site-resources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/-Pubs/Handbook\\_rs\\_Hodge\\_ch24.pdf](http://site-resources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/-Pubs/Handbook_rs_Hodge_ch24.pdf) (дата звернения 10.08.2019).

## References:

1. Barraqu?, B. (2012), "Return of drinking water supply in Paris to public control", available at: [https://www.researchgate.net/publication/270437866\\_Return\\_of\\_drinking\\_water\\_supply\\_in\\_Paris\\_to\\_public\\_control](https://www.researchgate.net/publication/270437866_Return_of_drinking_water_supply_in_Paris_to_public_control) (Accessed 10 Aug 2019).

2. Bates, R. (2018), "The Trade in Water Services - Improving Certainty with Respect to Drinking Water", available at: [https://unctad.org/meetings/en/Presentation/-c1mem2018\\_S2\\_Bates\\_paper.pdf](https://unctad.org/meetings/en/Presentation/-c1mem2018_S2_Bates_paper.pdf) (Accessed 10 Aug 2019).

3. Finger, M. and Jeremy, A. (2002), "Water Privatisation: Transnational corporations and the re-regulation of the global water industry", available at: [https://www.researchgate.net/publication/37408336\\_Water\\_Privatisation\\_Trans-National\\_Corporations\\_and\\_the\\_Re-Regulation\\_of\\_the\\_Water\\_Industry](https://www.researchgate.net/publication/37408336_Water_Privatisation_Trans-National_Corporations_and_the_Re-Regulation_of_the_Water_Industry) (Accessed 10 Aug 2019).

4. Right2Water (2019), "How remunicipalisation of water services in Rostock delivered lower prices and better collective agreement", available at: <https://www.right2-water.eu/news/-how-remunicipalisation-of-water-services-in-rostock> (Accessed 10 Aug 2019).

5. Beerman, J.M. (2001), "Privatization and Political Accountability", *Fordham Urban Law Journal*, vol. 28 (5), available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/2/> (Accessed 10 Aug 2019).

6. Hukka, J.J. and Katko, T.S. (2003), "Water Privatisation Revisited. Panacea or Pancake?", available at: <https://www.ircwash.org/sites/default/files/Hukka-2003-Water.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

7. Kessides, I. N. (2004), "Reforming Infrastructure Privatization, Regulation, and Competition", A copublication of the World Bank and Oxford University Press, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/-709301468779183565/pdf/289850PAPER0-reforming0infrastructure.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

8. Lobina, E. (2005), "Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Analysis of Dynamics", available at: [https://www.researchgate.net/publication/248997539\\_Problems\\_with\\_Private\\_Water\\_Concessions\\_A\\_Review\\_of\\_Experiences\\_and\\_Analysis\\_of\\_Dynamics](https://www.researchgate.net/publication/248997539_Problems_with_Private_Water_Concessions_A_Review_of_Experiences_and_Analysis_of_Dynamics) (Accessed 10 Aug 2019).

9. Philippe, M. (2009), "Public-Private Infrastructure Advisory Facility: Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries", World Bank, available at: <https://www.researchgate.net/publication/233698932> -

PublicPrivate\_Partnerships\_for\_Urban\_Water\_Utilities (Accessed 10 Aug 2019).

10. Marsilio, M. Cappellaro, M. and Cuccurullo, C. (2011), "The Intellectual Structure Of Research Into PPPs", Public Management Review, vol 13 (6), pp.763-782, available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2010.539112> (Accessed 10 Aug 2019). Doi.org/10.1080/14719037.2010.539112.

11. Reuters (2014), "Paris's return to public water supplies makes waves beyond France", available at: <https://www.reuters.com/article/water-utilities-paris/pariss-return-to-public-water-supplies-makes-waves-beyond-france-idUSL6N0PE57220140708> (Accessed 10 Aug 2019).

12. Petersen, O. H. (2011), "Public-Private Partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland", International Public Management Review, vol. 12, no. 2, pp. 1—37.

13. Juuti, P. S. Katko, T. and Vuorinen, H. (2007), Environmental History of Water, IWA Publishing, London, UK.

14. The World Bank Group (2019), "Private participation in infrastructure database. Featured ranking 1990 to 2018", available at: <https://ppi.worldbank.org/snapshots/-rankings> (Accessed 10 Aug 2019).

15. Remunicipalisation wave (2019), available at: [http://www.remunicipalisation.org/-front/page/remunicipalisation\\_wave](http://www.remunicipalisation.org/-front/page/remunicipalisation_wave) (Accessed 10 Aug 2019).

16. Richardson, A (2005), "Global private water utilities jockey for market share", available at: <https://www.flowcontrolnetwork.com/global-private-water-utilities-jockey-for-market-share/> (Accessed 10 Aug 2019).

17. Scott, M. E. (2015), "Water Privatization Tactics: Cochabamba, Manila, New Delhi", available at: <https://www.bmartin.cc/pubs/bf/15Scott.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

18. Segerfeldt, F. (2005), "Private Water Saves Lives", available at: <https://www.cato.org/publications/commentary/private-water-saves-lives> (Accessed 10 Aug 2019).

19. Rapid Transition Alliance (2019), "Turning the tide of water privatization - the rise of the new municipal movement", available at: <https://www.rapidtransition.org/stories/turning-the-tide-of-water-privatization-the-rise-of-the-new-municipal-movement/> (Accessed 10 Aug 2019).

20. Vidal, J. (2015), "Water privatisation: a worldwide failure?", Support The Guardian, available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/30/water-privatisation-worldwide-failure-lagos-world-bank> (Accessed 10 Aug 2019).

21. WaterWorld Magazine (2004), "Water sector liberalization — a way to market economy or to monopoly market?", available at: <https://www.waterworld.com/international/-article/16200726/water-sector-liberalisation-a-way-to-market-economy-or-to-monopoly-market> (Accessed 10 Aug 2019).

22. ETC Staff (2012), "World's 10 Largest Water Companies", available at: <https://www.etcgroup.org/>

content/worlds-10-largest-water-companies (Accessed 10 Aug 2019).

23. Vinnyk, O.M. (2012), Korporatyvna forma derzhavno-pryvatnoho partnerstva: problemy pravovoho zabezpechennia na tli zarubizhnogo dosvidu [Corporate form of public-private partnership: problems of legal support against the background of foreign experience], Vyd-vo "MakDen", Sumy, Ukraine.

24. Zapatrina, I.V. (2010), "Public-Private Partnership in Ukraine: Prospects for Implementation of Infrastructure Projects and Public Services", Ekonomika i prohnozuvannia, vol. 4, pp. 62—86.

25. Kylymnyk, I.I. Koliada, T.A. Dombrov's'ka, A.V. and Brovdij, A.M. (2018), Perspektyvy rozvytku derzhavno-pryvatnoho partnerstva v haluzi zhytlovo-komunal'noho hospodarstva [Prospects for the development of public-private partnership in the field of housing and communal services], KhNUMH im. O. M. Betketova, Kharkiv, Ukraine.

26. International Centre for Trade and Sustainable Development (2013), available at: <https://www.ictsd.org/bridgesnews/%D0%BC%D0%BE%D1%81%D1%82-%D1%8B/news/%D0%BB%D0%B8%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D1%8B%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B8> (Accessed 15 Aug 2019).

27. Ostrom, E. (2012), "Managing the shared. The evolution of collective action institutions", available at: <https://www.litmir.me/br/?b=552447> (Accessed 10 Aug 2019).

28. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On State-Private Partnership", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 10 Aug 2019).

29. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On privatization of state and communal property", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19> (Accessed 10 Aug 2019).

30. Rohach, O.I. (2004), "Washington Consensus", Ukrains'ka dyplomatychna entsyklopediia [Ukrainian Diplomatic Encyclopedia], vol. 1, Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

31. OECD (2009), "Private sector participation in water supply and sanitation infrastructure", available at: <https://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/44684721.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

32. Khodzh, Dz. (2019), "Liberalization of trade in services in developing countries", available at: [http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/-Pubs/Handbook\\_rs\\_Hodge\\_ch24.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/-Pubs/Handbook_rs_Hodge_ch24.pdf) (Accessed 10 Aug 2019).

Стаття надійшла до редакції 20.08.2019 р.

О. І. Юзькова,  
аспірант, Таврійський національний університет  
ORCID ID: 0000-0002-0344-9693

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.101

# ОСОБЛИВОСТІ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ У ФОРМУВАННІ ІННОВАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ

O. Yuzkova,  
postgraduate student, Tavriyskiy National University

PECULARITIES OF SERVICE-ORIENTED APPROACH OF INNOVATION LEADERSHIP  
IN PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

*У статті проаналізовано особливості сервісно-орієнтованого підходу в удосконаленні механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні в Україні та обґрунтовано необхідність розвитку моделі сучасної сервісної держави. Автором запропоновано методичні підходи для розробки та впровадження програм формування інноваційних лідерів з акцентом на необхідних лідерських якостях для створення сервісної організаційної культури в державних установах.*

*У статті також висвітлено особливості переходу моделі державного управління до моделі суспільства сервісного типу, який пред'являє підвищені вимоги до якостей, знань, вмінь та навичок державних управлінців нового типу — інноваційних лідерів в державному управлінні. В статті запропоновано освітні цілі програми розвитку інноваційного лідерства в державному управлінні, а також розвиток інноваційного лідерства в тому числі через побудову сервісної організаційної культури.*

*The article analyses peculiarities of service-oriented approach of innovation leadership mechanisms in public administration in Ukraine and proves necessity of modern service state model development. The author offers methodological approaches to develop and implement innovation leaders development programmes with emphasis on necessary leaders' qualities to create service organizational culture in public organisations.*

*In the article the peculiarities of transition from public administration model to service-oriented society model are highlighted which make high terms with qualities, knowledge, skills and expertise of new type state managers — innovation leaders in public administration. In the article there are educational goals for innovation leadership development programmes in public administration as well as innovation leadership development through service organizational culture creation.*

*The service-oriented approach requires special mindset of new generation of leaders, which need to be trained by totally new innovation leadership development programmes.*

*The article analyses that leaders in public sector organizations are facing ever-increasing demands and expectations from their constituents to deliver services more effectively and efficiently, to streamline processes, improve productivity, reduce costs, and improve customer satisfaction all the while dealing with limited resources in terms of personnel and budgets, the educational goals of the innovation leadership mechanisms development program must focus on the skills, abilities, and habits of mind that a public and non-profit sectors professional would need to act in a leadership role in public sector and non-profit administrative service.*

*In the article stated that special role in service-oriented approach in public administration development is casted for service organizational culture. It is determined that there are three key values in the organisations which are the basis for such culture: 1) Manageability, 2) Client-centricity, 3) Innovativeness. In this publication it is worked out that there are as well some more characteristics which can be applied to service-oriented organisations: client gets more than he expects; individual approach; personal attention to the client, special care about him; flexibility; simplicity and efficiency in offering service.*

*All of the above mentioned factors are the key elements of transition to service-oriented approach in public administration in Ukraine.*

*Ключові слова: інноваційне лідерство, державне управління, сервісно-орієнтований підхід у державному управлінні, модель сучасної сервісної держави, сервісна організаційна культура.*

*Key words: innovation leadership, public administration, service-oriented approach in public administration, modern service state model, service organization culture.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Модернізація державної управлінської діяльності в умовах загальносвітової тенденції переходу до моделі суспільства сервісного типу пред'являє підвищені вимоги до моделей державного управління, а також, відповідно, до якостей, знань, вмінь та навичок державних управлінців нового типу — інноваційних лідерів у державному управлінні. Сьогодні сервісна логіка узятя за основу сучасного реформування сектора державного управління багатьох країн світу, у тому числі і України. Цю модернізацію засновано на ідеї сервісного публічного управління, здійснюваного як державними органами і структурами, так і місцевим самоврядуванням. Володіючи, таким чином, практичною значущістю, виявилася затребуваною і активно розвивається модель "сервісної" держави ("нова модель адміністрації як служби гарантованого сервісу" чи концепція "активуючої держави") [1].

Оскільки стара дихотомія між продуктом та послугою замінюється на послуго-продуктовий континуум та більшість продуктів трансформується в послуги, інноваційні лідери в організаціях державного сектору стикаються з постійно зростаючими вимогами та очікуваннями від громадян надавати послуги більш ефективно та результативно, спрощувати процеси, підвищувати продуктивність, скорочувати витрати та підвищувати за-

доволення споживачів в той самий час як вони мають справу з обмеженими ресурсами з точки зору персоналу та бюджетів.

Інноваційне лідерство може бути визначено як відносини, які включають мобілізацію, вплив та спрямування членів команди у напрямку бажаних цілей. Сучасний лідер — це "демократичний та інноваційний організатор", який іде разом з командою більш ніж попереду команди. Інноваційні лідери — творчі думачі особистості, які можуть генерувати креативні ідеї, що стають для інновацій. Роль інноваційного лідера дуже важлива, оскільки шлях вперед ніколи не чіткий. Ці лідери мають тримати команду мотивованою та такою, що рухається вперед, незважаючи на здавалось б постійний набір перепон та провалів. Ну і на додаток, вони мають впроваджувати сервісно-орієнтований підхід ((Public) Service-Dominant Approach) у традиційне державне управління.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблематика сервісної політики, надання послуг державою як основної мети нового державного управління (New Public Management) у зарубіжній теорії державного управління сформувалась в 80—90-ті роки

XX ст. і дотепер справляє визначальний вплив на сучасну теорію й практику державного управління. Ці підходи стосовно модернізації державного управління розкрито в працях зарубіжних фахівців Р. Алена, Т. Геблера, К. Кернагана, Д. Кеттла, Н. Менінга, Дж. Нікеля, Д. Осборна, Б. Петерса, К. Політа, К. Худа, А. Шіка та інших. Вивченню теоретичних та окремих практичних аспектів реалізації сервісної моделі держави присвячені наукові публікації вітчизняних дослідників: Бакуменка В.Д., Гончарук Н.Т., Дубровіна Ю.І., Карловської Є.А., Нижник Н., Сороко В.М., Ходорівської Н.В., Штефана О. та інших.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Аналіз наукових публікацій дозволяє зробити висновки про спрямованість досліджень на специфічність сектора державного управління як виробника громадських благ, орієнтацію на надання послуг високої якості і розширення їх доступності, обґрунтування суті державних послуг, питання їх класифікації, розвитку сфери державних послуг, але тема розвитку інноваційних лідерів у державному управлінні як основних двигунів сервісної моделі поки що недостатньо знайшла своє відображення в наукових працях.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз особливостей сервісно-орієнтованого підходу в удосконаленні механізмів інноваційного лідерства в державному управлінні в Україні та обґрунтування необхідності розвитку моделі сучасної сервісної держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ідея сервісної моделі держави вже знайшла своє втілення в багатьох країнах світу і, досліджуючи основні напрями сучасних адміністративних реформ у зарубіжних країнах [2], можна виділити наступні основні принципи сервісної моделі:

По-перше, держава прагне управляти іншими, а не виконувати роботу за них. Це означає прагнення максимально розвантажити уряд від поточної сервісної роботи і "спустити" надання державних послуг на рівень, максимально наближений до споживача.

По-друге, надати споживачам можливість самим вибирати послуги, яких вони потребують, і у тих, хто робить їх найякісніше.

По-третє, ввести принцип конкуренції в державному секторі, дати можливість приватному сектору конкурувати за споживача за умови, що ця послуга буде сплачена державою.

По-четверте, вкладати капітали в результати, а не в наміри.

По-п'яте, орієнтуватися на клієнта, тобто в основу діяльності державних органів слід ставити потреби і побажання громадян як споживачів публічних послуг.

По-шосте, впроваджувати ринково-орієнтовані механізми і бюджетування, орієнтовані на результат.

По-сьоме, зробити децентралізацію влади, перенести центр тяжіння ухвалення рішень на низовий рівень, впровадити в управління мережеві елементи.

Все це вимагає від державних службовців певного світогляду, який здатний забезпечити якісний перехід

до сервісної моделі. Відповідно, робота з критичним, стратегічним та креативним мисленням є надважливою для створення інноваційних лідерів у державному управлінні.

На думку Д. Кеттла [3], у сучасному процесі реформування виділяються п'ять стратегій:

1. Ефективність. Органи влади повинні шукати способи збільшення числа послуг, які можна надати при незмінних або менших державних витратах.

2. Маркетизація. Уряди прагнуть впровадити стимули "ринкового типу", щоб викоренити недоліки і патології, властиві бюрократії. У основі цих дій лежить стратегія заміни традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

3. Орієнтація на надання державних послуг. Замість розробки програм надання послуг за допомогою бюрократичних структур, робляться зусилля спрямовані на створення або заохочення альтернативних систем надання послуг, орієнтованих передусім на споживача (щоб надати громадянам можливість вибору послуг, подібно до того як ринок надає можливість вибору товарів).

4. Децентралізація. Зміщення центру реалізації різних державних програм на нижчі рівні управління.

5. Відповідальність за результати. Уряди прагнуть замінити системи звітності на основі норм і правил, що розробляються вгору та спускаються вниз, системами, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється результатами для безпосереднього споживача державних послуг.

Приєднуючись до думки відомого дослідника питань лідерства та організаційної культури Е. Шейна, що ані культуру, ані лідерство не можна усвідомити окремо, у відриві один від одного, у контексті завдань модернізації України розроблено характеристики та аспекти розвитку лідерства та формування сервісної організаційної культури в органах публічної влади для забезпечення якості адміністративних послуг.

Щодо формування такої сервісної організаційної культури, буде також доцільно зазначити, що авторитетні дослідники теорії організації відзначають, що у будь-якої успішної організації є три взаємопов'язані генеральні цінності:

1) керованість, 2) клієнтоорієнтованість (клієнтність); 3) інноваційність.

Клієнтоорієнтованість організації (як генеральна цінність) — це її відповідність потребам, тенденціям ринку, привабливість її продуктів та послуг для клієнтів [4]. У контексті стратегій модернізації державного управління та підходу нового публічного врядування вважаємо за доцільне розглянути можливість трансформації ідей професора Аркадія Пригожина, а також деяких інших підходів теорії організації для вироблення оригінального підходу до здійснення керівництва органами публічної влади, який дозволить гідно відповідати на виклики глобалізованого світу та турбулентного зовнішнього організаційного середовища.

Отже, вивчення сучасних досліджень питань клієнтоорієнтованості організацій державного та приватного секторів дало змогу з'ясувати, що клієнтоорієнтованість організації визначають [5] як стратегію роботи, спрямовану на формування доданої цінності про-

позиції (продукта або послуги) за рахунок здатності врахувати індивідуальні, зокрема і нестандартні потреби та уподобання кожного клієнта, створюючи за цього позитивний емоційний досвід спілкування.

Більшість дослідників називають такі характеристики клієнтоорієнтованої організації:

- клієнт отримує більше, ніж очікував;
- індивідуальний підхід, робота з конкретною ситуацією, сервіс як консалтинг;
- особиста увага до клієнта, прояв особистої турботи з боку співробітників; гнучкість (вихід за рамки формального ставлення);
- простота у наданні послуг; швидкість обслуговування, оперативність [4; 5].

Професор А. Пригожин вважає, що ефективно розгорнути організацію у бік клієнта можна тільки повністю, включаючи всі її ієрархічні рівні. Для позначення здатності організації зацікавлювати клієнтів у співпраці з нею А. Пригожин ввів до наукового обігу поняття "аттракт-функція організації". На його думку, це результуюча дія всієї діяльності організації з погляду споживачів та партнерів тобто, привабливість організації загалом.

"Аттракт-функція" набагато ширше ніж "клієнтоорієнтованість", до неї зараховують іміджеві та репутаційні аспекти діяльності організації, її організаційну культуру, суб'єктивні та об'єктивні характеристики, відносини не тільки з клієнтами, але і з партнерами. "Клієнтоорієнтованість", за А. Пригожиним, — це окремий випадок аттракт-функції організації, що означає суб'єктивну спрямованість керівництва, управлінських структур, фронт-персоналу на покращення відносин із клієнтами, на закріплення та розвиток клієнтської бази [4].

Практика засвідчує, що клієнтоорієнтованість повинна бути не просто "технікою", а особистісною установкою, основою організаційної поведінки співробітників, оскільки тільки тоді вони будуть повною мірою проявляти ті якості, які необхідні. Одним з завдань інноваційних лідерів у публічному секторі, власне, і є створення такої організаційної культури, в якій кожному співробітнику буде природньо мати такі установки. Клієнтоорієнтована організація потребує мислячих співробітників, здатних аналізувати ситуацію, знаходити неочевидні рішення і діяти самостійно. Це вимагає певних навичок і вмінь. Для керівника важливі такі навички, як стратегічне мислення, критичне мислення, вміння делегувати обов'язки і права, забезпечувати розвиваючий зворотний зв'язок. Він повинен вміти встановлювати контакти, виявляти потреби, управляти відносинами, вирішувати конфліктні ситуації, володіти навичками фасилітатора та коуча [5].

Враховуючи сучасні тренди залучення основних стейкхолдерів до процесів вироблення послуг, однією з концептуальних засад розвитку публічних органів влади та сервісних організацій у багатьох країнах світу визнано орієнтиром на формування засад організації що навчається. Організація, що навчається — це організація, яка створює, придбає, передає і зберігає знання. Вона здатна успішно змінювати форми своєї поведінки, що відображають нові знання або проекти. Термін, введений вжиток П. Сенге (P. Senge).

Організація, що навчається з'являється там, де людські ресурси і талант стають найбільш важливим чинником продуктивності і метою інвестицій. Зазвичай це відбувається в тих випадках, коли гнучкість стає ключовим словом. І тоді управління змінами стає найважливішою метою управління і менеджменту. П. Сенге визначає організацію, що навчається, як місце, "в якому люди постійно розширюють свої можливості створення результатів, до яких вони насправді прагнуть, в якому вирощуються нові широкомасштабні способи мислення, в якому люди постійно вчаться тому, як вчитися разом". Це передбачає підхід до управління, який поєднує системне мислення, спільну роботу і командне навчання.

Такі організації, як правило, гнучкіші, адаптивні, і мають продуктивні якості, важливі в період стрімких змін. Визначальними для створення організації, що навчається, П. Сенге вважає нові ролі лідера, а саме: лідер як дизайнер, лідер як служитель, лідер як вчитель [6]. Найголовніше завдання лідера в організації, що навчається, — створення творчої (креативної) напруги, яка виникає з чіткого усвідомлення того, чого ми хочемо досягти, нашого бачення перспективи, нашої "мрії", — і правди про тих, де ми знаходимося зараз, нашого реального стану справ. Розрив між цими двома положеннями і породжує природне напруження [6]. Лідерство у наступних працях П. Сенге розглядається як здатність певного співтовариства (лідерів) визначати своє майбутнє і передусім підтримувати процес необхідних для цього змін. До основних джерел лідерства П. Сенге із співавторами [7] зараховують здатність підтримувати творчу напругу і енергію, які виникають, коли люди говорять правду і доносять до оточуючих своє уявлення про майбутнє і розуміння сьогодення. У будь-якій організації багато лідерів, тому що на різних рівнях ієрархії можна знайти тих, хто відіграє вирішальну роль у створенні і підтримці творчої напруги, для майбутнього організації важлива поведінка багатьох людей, які займають різні посади.

Виділяють такі типи лідерів: 1) лідерів — лінійних менеджерів; 2) лідерів, або тих хто створює громадську думку; 3) лідерів-адміністраторів — вони взаємно доповнюють один одного. Ні один із них не може діяти ефективно без участі лідерів інших типів. Свій підхід до вивчення лідерства П. Сенге та його колеги назвали "екологічним", тому що він висвітлює взаємодію різних вчинків лідерів та існуючих в організації інших сил. За цього лідерство розглядається як системне явище, що невід'ємне від контексту, так що лідерство та процеси змін є двома сторонами однієї медалі [7].

Фактично усі теорії та концепції лідерства акцентують увагу на важливості формування сприятливого організаційного середовища для розкриття креативного потенціалу та підвищення ініціативності особистості і робочих команд, тобто формування та розвитку відповідної організаційної культури. Отже, питання організаційної культури є надзвичайно важливим для розвитку лідерства в органах публічної влади.

Важливою є ключова ідея багатопланових досліджень Е. Шейна, що єдиною, дійсно важливою, проблемою лідера є задача створення культури і управління нею, талант же лідера визначається його здатністю зро-

зуміти культуру і працювати з нею. На думку Е. Шейна, лідерство відрізняється від управління, або адміністрування тим, що лідери створюють і змінюють культури, а менеджери та адміністратори існують у них [8]. Введено Е. Шейном у науковий обіг термін "лідер, котрий навчається" — це лідер організації, що перебуває у процесі безперервного навчання, яке дозволяє йому змінювати культурні уявлення і управляти культурою організації [8]. Лідер, котрий навчається, може вчитися як у власних співробітників організації, так і у сторонніх партнерів. Якщо лідер формує культуру організації, то лідер, котрий навчається, показуючи приклад і починаючи процес навчання з самого себе, формує культуру організації, яка навчається, залучаючи до нього весь склад організації. Нові рівні сприйняття і розуміння картини реального світу, а також самих себе передбачають цілісне розуміння ситуації, організаційної культури лідером, котрий навчається, для якого стають якими як позитивні, так і негативні її аспекти. Одна з найважливіших ролей лідера, котрий навчається, полягає у розпізнаванні змін у зовнішньому середовищі і знаходженні способів пристосовування до них. Лідер, котрий навчається, розглядає організаційну культуру і власні якості (переваги і недоліки) з об'єктивного боку, виробляючи систему методів і засобів ефективного управління. Об'єктивність виробляється, як правило, у процесі набуття досвіду, коли у лідера є можливість порівнювати, аналізувати прожиті виробничі ситуації, зіставляти різні організаційні культури.

Лідер організації у сучасних умовах турбулентного зовнішнього оточення повинен знаходитися в процесі постійного навчання. На думку Е. Шейна, це вимагає:

- нових рівнів сприйняття і розуміння реальності навколишнього світу, а також самих себе,
- виняткової мотивації для подолання неминучих хворобливих процесів, що супроводжуватимуть навчання і з зміни, особливо в світі з невизначеними межами, де поняття лояльності і об'єкту лояльності насилу піддається визначенню,
- емоційної стійкості для управління власною тривогою і тривогами інших,
- нових навиків аналізу і зміни культурних уявлень,
- готовності і уміння залучати інших і забезпечувати їх співучасть і
- вміння усвідомлювати уявлення абсолютно нових організаційних культур.

Навчання і зміну неможливо нав'язати. Необхідна зацікавленість і участь людей — без цього не можна діагностувати те, що відбувається, не можна визначити, що робити. Чим більш турбулентним, невизначеним і невідконтрольним стає світ, тим більше членів соціального утворення повинні брати участь у процесі навчання. Якщо сучасні лідери хочуть створювати більш схильні до навчання організаційні культури, вони повинні подавати приклад і починати процес навчання із самих себе, а потім залучати до нього всіх інших [8].

Нагальність реалізації завдань "Стратегії державної кадрової політики на 2012—2020 роки" [9] "Розбудова моделі "сервісної держави", яка повинна займатися наданням послуг, пов'язана зі зміною орієнтирів у державі: розуміння того, що держава існує для людини, а не навпаки. Крім того, розбудові такої моделі сприяють су-

часні технології й відкриті стандарти, які дозволяють забезпечити перетворення держави в сервісну організацію з надання послуг населенню (громадянам) й компаніям" [9]. Тим самим зміщується акцент із каральної, наглядової чи виховної функції держави до організаційно-управлінської. Для України таке зміщення акцентів діяльності держави потребуватиме суттєвого переосмислення принципів діяльності, як і необхідності існування багатьох органів державної влади; перегляду ставлення державних службовців до громадян; залучення приватної ініціативи замість збереження державної монополії для виконання частини функцій держави [9].

Таким чином, застосування сервісного підходу призводить до розгляду функцій державного управління як громадського сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу. Отже, виникає необхідність в створенні умов та розвитку державних службовців як інноваційних лідерів, які здатні забезпечити реалізацію даних стратегій, тобто виникає необхідність в розробці програм, які здатні забезпечити необхідні знання, вміння та навички інноваційних лідерів у державному управлінні.

Ми впевнені, що освітні цілі програми розвитку інноваційного лідерства мають сфокусуватися на навичках, вміннях та світогляді що професіонал у публічному та неприбутковому секторах буде потребувати поводитись в лідерській ролі в публічному секторі та неприбуткових адміністративних послугах. Таким чином, випускник такої програми має:

- отримати вміння критично аналізувати, створювати чи покращувати та втілювати ефективну публічну політику в програмах та послугах публічного сектору;
- опанувати базові знання необхідні для того, щоб розуміти особливий характер та відповідальність адміністрації публічного сектору в демократичному суспільстві;
- опанувати ширину та глибину знань стосовно викликів та практик адміністрування сучасного публічного сектору необхідні для того, щоб бути ефективним в цьому контексті;
- опанувати розуміння спеціальних викликів та можливостей адміністрування в публічному секторі в різноплановому урбаністичному контексті;
- розвинути навички та теоретичні знання необхідні для того, щоб редизайнувати організації, персонал та систему надання послуг у публічному секторі, а також розвинути розуміння важливості кооперації та колаборації серед департаментів всередині організації та з зовнішніми партнерами;
- покращити прийнятні норми поведінки необхідні для того, щоб мати справу з складними ціннісними викликами, з якими стикаються працівники сектору публічного адміністрування;
- розвинути базові навички фінансового менеджменту необхідні для того, щоб критично аналізувати, розвивати, запроваджувати та відкрито та етично керувати бюджетом та ресурсами в публічному секторі.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Успішність здійснення переходу до сервісної моделі держави в Україні в багатьох аспектах залежить від

здатності керівників у державних установах та організаціях різних форм власності здійснювати управлінське лідерство, сформувати клієнтоорієнтовану організаційну культуру в органах публічної влади та створити організаційне середовище для формування та підтримки організаційної поведінки, яка дасть змогу забезпечити високу якість адміністративних послуг.

## Література:

1. Дубровин Ю.И. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю.И. Дубровин // Власть. — 2009. — № 1. — С. 131—134.
2. Карловская Е.А. Методология функционирования и развития сферы государственных услуг: монография / Е.А. Карловская // Германия, Lambert Academic Publishing, 2012. 308 с.
3. Bresser-Pereira, L. C., "The Structural Public Governance Model", International Public Management Review electronic Journal, available at: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.06.StructuralPublicGovnModel.IPMR.pdf>
4. Пригожин А.И. Методы развития организаций / А.И. Пригожин. — М.: МЦФЭР, 2003. — 863 с.
5. Орлов Л. Управление клиентоориентированной организацией -поиск баланса формального и неформального / Л. Орлов // Проблемы теории и практики управления. — 2013. — № 11. — С. 100—107.
6. Сенге П. Пятая дисциплина: искусство и практика самообучающейся организации / П. Сенге. — М.: Издательство ЗАО "Олимп-Бизнес", 1999. — 408 с.
7. Сенге П. Танец перемен: новые проблемы самообучающихся организаций / Питер М. Сенге, Арт Клейнер, Шарлотта Робертс [и др.]; пер. с англ. — М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2004. — 624 с.
8. Шейн Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн; пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. — СПб.: Питер, 2002. — 336 с.
9. Стратегія державної кадрової політики на 2012—2020 рр. схвалена Указом Президента України № 45/2012 від 01.02.2012 р. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#n8>

## References:

1. Dubrovin, Ju. I. (2009), "New directions of modern administrative reforms in the leading countries of the European Union", *Vlast'*, vol. 1, pp. 131—134.
2. Karlovskaja, E. A. (2012), *Metodologija funkcionirovanija i razvitija sfery gosudarstvennyh uslug: monografija* [Methodology of the functioning and development of public services: monograph ], Lambert Academic Publishing, Germany.
3. Bresser-Pereira, L. C. (2007), "The Structural Public Governance Model", *International Public Management Review electronic Journal*, available at: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2007/07.06.StructuralPublicGovnModel.IPMR.pdf> (Accessed 25 July 2019).
4. Prigozhin, A. I. (2003), *Metody razvitija organizacij* [Organization development methods], MCFJeR, Moscow, Russia.
5. Orlov, L. (2013), "The management of a client-oriented organization — the search for a balance of formal

and informal", *Problems of management theory and practice*, vol. 11, pp. 100—107.

6. Senge, P. (1999), *Pjataja disciplina: iskusstvo i praktika samoobuchajushhejsja organizacii* [Fifth Discipline: The Art and Practice of a Self-Learning Organization], ZAO "Olimp-Biznes", Moscow, Russia.

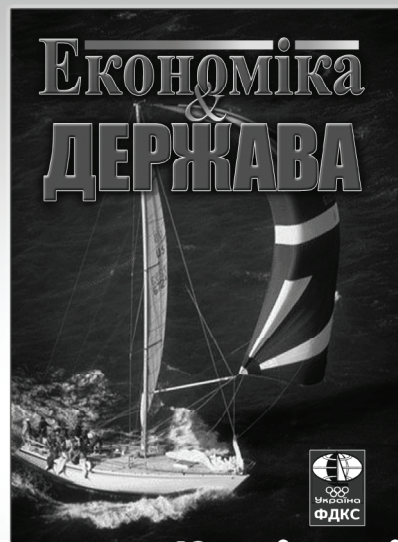
7. Senge, P. Klejner, A. and Roberts, Sh. (2004), *Tanec peremen: novye problemy samoobuchajushhihsja organizacij* [The dance of change: new challenges for self-learning organizations], ZAO "Olimp-Biznes", Moscow, Russia.

8. Shejn, Je. X. (2002), *Organizacionnaja kul'tura i liderstvo* [Organizational culture and leadership], Piter, SPb., Russia.

9. The President of Ukraine (2012), "The strategy of the state personnel policy for 2012—2020", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012#n8> (Accessed 25 July 2019).

*Стаття надійшла до редакції 03.08.2019 р.*

## Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



**Виходить 12 разів на рік**

Журнал включено до переліку наукових фахових

видань України з ЕКОНОМІКИ

**[www.economy.in.ua](http://www.economy.in.ua)**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Передплатний індекс: 01751

М. Є. Черняк,  
аспірант кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків  
ORCID ID: 0000-0002-5832-4310

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.107

# ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

М. Cherniak,  
postgraduate student of Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

## FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING REFORMS IN THE SPHERE OF REGIONAL GOVERNANCE SYSTEM MODERNIZATION

*Перебудова державного механізму створює відповідні виклики для країни та її регіонів, особливо це стосується модернізації публічного управління в контексті децентралізації та діяльності інститутів влади. У статті розглянуто закордонний досвід реалізації реформ системи регіонального та місцевого управління на прикладі Франції та Італії. Визначено, що спільними рисами цих процесів стало дотримання низки підходів і принципів: забезпечення децентралізації і деконцентрації влади, стратегічного планування, підписання контрактів між усіма зацікавленими суб'єктами, чіткого розподілу функцій між різними суб'єктами управління, гнучкості управління, підзвітності органів влади субнаціонального рівня тощо. Результатом реалізації цих принципів стали регіональні контракти, на зразок CPER у Франції та APQ в Італії, які забезпечують сталість та прогнозованість регіонального розвитку у цих країнах.*

*The restructuring of the state mechanism poses appropriate challenges for the country and its regions, especially with regard to the modernization of public administration in the context of decentralization and the activities of government institutions. The need to improve the management of socio-economic processes in the regions today is determined by the intensification of the territories' competition for attraction and conservation of all types of resources, and the enhancement of the role of individual territories for the implementation of economic, social reforms and the formation of priorities for growth. These transformations require substantiation of directions and appropriate tools to ensure sustainable development of regions as a strategic goal of modern regional governance.*

*The purpose of the article is to determine the specific features and directions of reform in the field of modernization of the system of regional governance of developed countries as experience for Ukraine in the current conditions.*

*Most of the developed countries of the world, within the modernization of their public administration systems, have implemented a number of reforms to decentralize power and increase the effectiveness of national regional policy. The article examines the foreign experience of implementing the reforms of the regional and local government system, for example France and Italy. It was found out that the common features of these processes were adherence to a number of approaches and principles: ensuring decentralization and deconcentration of power, strategic planning, signing of contracts*

*between all interested entities, clear division of functions between different entities, flexibility of accountability, accountability of authorities sub-national level, etc. The implementation of these principles resulted in regional contracts, such as CPER in France and APQ in Italy, which ensure the sustainability and predictability of regional development in these countries. Such contracts in developed countries can be considered as long-term mechanisms of modern regional governance. In particular, they define the framework within which partnerships between states and regions are implemented. In fact, the contracts actually cover all aspects of regional policy.*

*Ключові слова: публічна влада, регіональне управління, територіальні органи влади, децентралізація, розподіл повноважень, регіональні контракти.*

*Key words: public authority, regional governance, territorial authorities, decentralization, distribution of powers, regional contracts.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Необхідність удосконалення управління соціально-економічними процесами в регіонах на сьогодні зумовлюється як загостренням конкуренції територій щодо залучення і збереження ресурсів, так і підвищенням ролі територій щодо реалізації економічних реформ та формування пріоритетів для зростання. З огляду на це, постає необхідність використання сучасних механізмів, які б відповідали вимогам сучасності та були б спроможними забезпечити розв'язання регіональними проблем. За таких умов дослідження закордонного досвіду реалізації реформ у сфері модернізації системи регіонального управління набуває своєї актуальності.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Теоретичні та практичні аспекти процесу децентралізації системи державного управління досліджували О. Босак, В. Вакуленко, П. Ворона, Б. Данилишин, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, В. Козак, Г. Кухарева, В. Мамонова та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали вагомими у сфері науки публічного управління та регіоналізації, варто назвати Р. Аграноффа, М. Бевіра, В. Вільсона, Д. Осборна і Т. Геблера та ін. Слід зазначити, що спираючись на наявні розробки в науковій літературі, в регіональному управлінні робиться акцент на питаннях щодо планування бюджету, розширення переліку джерел їх доходу, розподілу повноважень та реорганізації самих органів влади.

### МЕТА СТАТТІ

Базуючись на стані наукового вивчення проблематики реформування системи публічного управління в Україні, за мету статті обрано визначення специфічних рис

та напрямів реформування у сфері модернізації системи регіонального управління розвинутих країн (на прикладі Франції та Італії) як досвіду для України в сучасних умовах.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Більшість розвинених країн світу, в межах модернізації своїх систем публічного управління, протягом останніх 20—30 років здійснили низку реформ, однією з основних серед яких була реформа щодо децентралізації влади та підвищення ефективності державної регіональної політики. Розглянемо досвід та особливості реалізації таких реформ у країнах, де такі реформи виявилися найбільш успішними, а саме у Франції та Італії.

Франція. Протягом останніх чотирьох десятиліть центральний уряд у Франції передав значну кількість повноважень регіонам, департаментам (районам, користуючись українською системою адміністративно-територіального поділу) та певною мірою громадам. Для пояснення особливостей цього процесу коротко опишемо систему територіальної організації влади у цій республіці.

Відносини між державою та субнаціональною (рівень нижчий за центральний) владою у Франції встановлюються конституцією, а також законами про передачу повноважень центрального уряду [4, с. 73]. Існує три типи субнаціональних органів влади:

1. Муніципалітети (комуни): найнижчі субнаціональні органи влади.

2. Департаменти (райони): середня ланка в системі територіальної організації влади. Паралельно з цим виборним органом у департаментах працюють префекти, які є представниками центрального уряду, і деконцентровані міністерські служби.

3. Регіони. Кожен регіон керується виборною радою (регіональною). Як і у випадку з департаментами, центральний уряд на цьому рівні представлений префектом.

Проте за центральним урядом зберігаються три основні блоки сфер відповідальності [1, с. 67]:

1) оборона, безпека та дипломатія: центральний уряд зберігає контроль над цими основними сферами діяльності держави;

2) контрольна і арбітражна діяльність;

3) соціальний захист.

Процес децентралізації у Франції полягав у перерозподілі відповідальності на різних інституційних рівнях з використанням двох важливих підходів. По-перше, компетенції були визначені глобально, в яких "блоки компетенцій" було надано кожному рівню. Цей підхід був використаний для уникнення дублювання компетенцій між різними рівнями влади. По-друге, не було створено ієрархії між субнаціональними органами влади одного рівня. Держава зберегла за собою право арбітражувати можливі конфлікти, які можуть виникнути між різними субнаціональними органами влади. Блоки обов'язків, які покладаються на органи місцевого самоврядування описано у таблиці 1.

Звернемо увагу на дві важливі особливості контролю над діяльністю субнаціональних органів влади. По-перше, контроль за поведінкою будь-якої субнаціональної юрисдикції є "законним" у тому сенсі, що кожен субнаціональний орган влади повинен суворо дотримуватися закону. Префект гарантує, що будь-яка дія, що суперечить закону, оскаржується у судовому порядку. Але оскільки контроль є легальним, це означає, що він не є політичним: регіональні або місцеві органи влади є політично відповідальними за свій вибір. Децентралізація таким чином замінює політичний контроль правовим контролем. По-друге, в кожному регіоні є відділ аудиту, який контролює витрати на субнаціональну владу та фінансові документи; регіональні суди аудиту були створені в 1982 р. У сфері фінансів національна підтримка для субнаціональних органів влади виражається через систему фінансових ресурсів субнаціональних органів влади. Вони можуть отримувати відшкодування державних податків, субсидій у вигляді грантів на управління та обладнання, і навіть кредити. Вибрані представники можуть вільно планувати витрати та використання державних ресурсів.

Однією з провідних цілей децентралізації у Франції була реформа системи стратегічного планування національного розвитку. Відповідно, з цієї причини в 1980-тих роках була реорганізована система регіонального планування. Його головним механізмом став CPER — документ, згідно з яким держава та регіони зобов'язуються виконувати багаторічні програми (проекти) у сфері землекористування, розвитку інфраструктури, підтримки певних секторів економіки та спільно їх фінансувати. Інші суб'єкти, зокрема, місцеві громади можуть також бути учасниками CPER, якщо візьмуть на себе зобов'язання щодо фінансування проектів, що стосуються їх.

Зазначимо, що договірна практика у Франції є давньою традицією. Контракти в сфері регіонального та

**Таблиця 1. Розподіл повноважень між різними органами влади у Франції**

Рівень	Повноваження	Зміст повноважень
Комуни	Містобудування, землекористування та безпека, дошкільна освіта	Вирішення нагальних місцевих проблем, які не відносяться до сфери компетенції інших субнаціональних органів
Департаменти	Місцеві дороги, транспорт, соціальні послуги, пожежна та швидка допомога, середня освіта, інвентаризація історичних пам'яток, спадщини	Будівництво та утримання середніх шкіл. Реалізація програм підтримки малого та середнього бізнесу. Створення, управління та обслуговування аеродромів, рибних портів, організація транспортного сполучення на відповідній території. Допомога в будівництві сільського соціального житла. Соціальна допомога людям похилого віку. Утримання історичних пам'яток тощо
Регіони	Регіональне планування, регіональний економічний розвиток, вища освіта, великі інфраструктурні об'єкти	Реалізація програм за підтримки ЄС. Підготовка генерального плану розвитку інфраструктури та транспорту. Реалізація програм зайнятості населення. Координація туристичної політики. Відповідальність за якість надання соціальних та медичних послуг

місцевого розвитку вже активно використовувалися в 1970-ті роки, задовго до початку децентралізації [2, с. 18]. Процес децентралізації лише зміцнив і підкреслив велику роль контрактів для регулювання відносин між органами влади. Зазначені контракти удосконалили механізми співпраці між центральними та субнаціональними органами влади за 4-ма основними аспектами.

1. Інформаційний. Традиційно обидві сторони мали однаково низький рівень інформації про два питання: по-перше, які були субнаціональні (регіональні та місцеві) та національні компетенції; по-друге, як і наскільки ці компетенції можуть бути найкраще використані для підвищення ефективності реалізації державної політики. Сьогодні у Франції вже накопичено великий досвід співпраці у цій сфері. Тим часом, центральний уряд та регіони продовжують наполягати на тому, що контракти є чудовою можливістю підвищення відповідного рівня інформованості.

2. Функціональний. Ця особливість є наслідком характеру децентралізації (блоки компетенцій, які делегуються кожному рівню, охоплюють усі аспекти регіональної діяльності). Крім того, розширилася сфера функцій субнаціональних органів влади.

3. Координаційний. Третій важливий аспект полягає в процесі постійної координації діяльності центральних та регіональних органів влади, формуванню системи сильних вертикальних взаємозалежностей між центральними та субнаціональними структурами. Фактично, процес децентралізації привів до надання регіонам повноважень, які неможливо реалізувати незалежно від того, що робиться на центральному рівні та в інших регіонах. Оскільки кожен регіон повинен обирати цілі, які сумісні з національними цілями та сприяють їх досягненню, координація між регіонами відбувається скоріше де-факто, ніж де-юре.

4. Процедурний. CPER є контрактами, які мають виконуватися у відповідності з певною, чітко виписаною процедурою. З цієї точки зору важливими є два моменти, щоб підкреслити характер ситуації у Франції. По-перше, контроль за підписаними урядом контрактами здійснюється за допомогою адміністративних суддів.

Проте судді не оцінюють зміст контракту, а лише процедуру його виконання. Другий важливий момент полягає в тому, що регіони можна вважати політично відповідальними за реалізацію та виконання контракту, якщо і лише тоді коли визначені стратегічні цілі дійсно обираються регіоном.

Так можна виділити чотири особливості CPER.

По-перше, контракти підписуються між представником центрального уряду (регіональним префектом) і головою обласної ради (обраною посадовою особою). Інші регіональні учасники, як-от: асоціації та фірми відіграють помітну роль у процесі підготовки регіонального стратегічного плану, але не виступають його підписантами.

По-друге, CPER включають територіальний компонент, який складається з конкретних субпідрядів, які виконуються на місцевому рівні. Вони є складовою частиною CPER і утворюють його частину. Таким чином, незважаючи на те, що вони вирішують різні питання, ці контракти, належать до єдиної структури — угоди про планування розвитку регіону.

По-третє, виконання CPER забезпечується співфінансуванням. Отже, кожне із завдань регіонам, департаментам або іншим субнаціональним органам влади обов'язково фінансово забезпечено.

Нарешті, термін дії контракту CPER становить сім років. Стандартна тривалість перших контрактів становила п'ять років.

Цікавою, на нашу думку, є процедура підготовки контрактів. Так, однією з передумов укладання контрактів, є наявність переддоговірної стадії, протягом якої готуються і проводяться переговори між регіоном і префектом. На цьому етапі сторони проводять різні дослідження. З одного боку, регіони наймають експертів, які аналізують місцеву ситуацію, її сильні та слабкі сторони, і намагаються спрогнозувати розвиток ситуації. З іншого боку, префект (від імені центрального уряду) розробляє регіональну стратегію реалізації державної політики, документ, який пояснює, як центральна влада адаптує свою національну стратегію до контексту кожного регіону.

Відзначимо, що різні, здебільшого великі інфраструктурні проекти, що центральний уряд співфінансує на регіональному рівні, рекомендуються до виконання міжвідомчим комітетом регіонального планування та конкурентоспроможності ("CIAC"). Оцінка виконання регіональних контрактів також відбувається на національному та регіональному рівнях.

Отже, узагальнюючи можна зазначити, що регіональний розвиток у Франції ґрунтується на процесі децентралізації та декоцентрації влади, а також забезпечується завдяки виконанню довгострокових контрактів, що укладаються між центральними та регіональними органами влади. Контракти у Франції можна розглядати як довгострокові механізми регіонального управління. Зокрема вони визначають рамки, в межах яких здійснюється партнерство між державами та регіонами. Контракти містять конкретну процедуру їх виконання, цілі, які мають бути досягнуті, та завдання, які необхідно виконати за визначений період часу. Фактично, контракти стосуються всіх аспектів регіональної політики.

Протягом довгого часу CPER розглядалися як засоби, що дозволяють центральному уряду реалізовува-

ти свою політику на регіональному рівні. Сьогодні ці контракти будуються за принципом "знизу вгору", і перетворилися на проекти регіонального розвитку, розроблених самими регіонами і спрямованих на досягнення здебільшого регіональних цілей.

Італія. Схожим чином забезпечується регіональний розвиток і у Італії. Договірний інструмент, який виступає основою стратегічного планування розвитку є Угода про рамкову програму ("APQ"), яку можна вважати одним з найбільш актуальних інструментів, за допомогою яких держава та регіони взаємодіють у контексті італійської політики регіонального розвитку. Відмінним елементом APQ є те, що це складний, багатоцільовий інструмент, спрямований на досягнення єдиної мети розвитку усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Відзначимо, що відповідно до Розділу V Конституції Італії, система адміністративно-територіального устрою складається з муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій, регіонів і держави [4, с. 92]. Основними серед них є регіони, провінції та муніципалітети.

Легітимність різних субнаціональних рівнів влади ґрунтується на положеннях, що містяться у Розділі V Конституції Італії. Так, у ст. 114 зазначається: "муніципалітети, провінції, міста і регіони є автономними установами, що мають свої власні статuti, повноваження і функції відповідно до принципів, закріплених в Конституції".

Відзначимо також, що реформа децентралізації в Італії була проведена протягом 1990-тих років, і включала:

- реформу публічного управління, яка передала повноваження від центру до регіональних та місцевих органів влади;

- фінансову реформу, спрямовану на надання фінансової автономії регіонам і провінціям за рахунок участі в національних податкових надходженнях, можливість запроваджувати додаткову ставку на додаток до національної ставки в деяких випадках, а також введення власних податків;

- бюджетну реформу, спрямовану на спрощення та більш чітке визначення територіального розподілу фінансування та витрат;

- реформу, яка посилила повноваження міських голів та голів провінцій щодо місцевого розвитку та запровадила систему прямих виборів.

Процес децентралізації завершився конституційною реформою 2001 р., яка значно збільшила повноваження регіонів, роблячи територіальну організацію влади схожою на структуру федеральної держави. Найголовніше, що в Конституції були чітко прописані повноваження центральних органів влади. Повноваження, не чітко закріплені за конституцією за центральним урядом, автоматично передавалися регіонам. Крім того, згідно з реформованою конституцією, регіональні нормативні акти більше не підлягали попередньому державному контролю.

Проте система публічного управління Італії, порівняно, зокрема, зі Францією, має свою специфіку. Перша особливість стосується розподілу законодавчих повноважень між центральною та регіональною владою. Відзначимо, що значна їх частина закріплена за центральними органами влади (табл. 2).

Друга особливість полягає в тому, що регіональний рівень влади не має привілейованого становища з точ-

ки зору нормативних повноважень порівняно з місцевим рівнем влади (провінції, муніципалітети і мегаполіси). Важливо підкреслити, що нинішній розподіл законодавчих функцій між державою та регіонами поставив багато проблем інтерпретації. З одного боку, існують певні невизначеності та невідповідності щодо розподілу компетенцій між різними рівнями влади. Деякі компетенції (енергетика, зовнішня торгівля, сфера культури, захист навколишнього середовища та ін.) здаються занадто централізованими. Інші компетенції вимагають створення національних рамок, але були віднесені до виключної компетенції регіонів (розвиток у промисловому, торговому та туристичному секторах).

Місцеві органи влади мають достатньо високий рівень фінансової незалежності. Так, у тексті конституції чітко зазначено, що муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони користуються автономією доходів і витрат (ст. 119). Усі вони можуть встановлювати і стягувати податки та збирати власні доходи, а також частку податкових надходжень на відповідних територіях.

Однак існує певна різниця між регіональними та іншими місцевими органами влади. Регіони можуть стягувати податки через власні законодавчі повноваження "у відповідності до Конституції і відповідно до принципів координації державних фінансів і податкової системи" (ст. 119). На відміну від регіонів, інші місцеві органи влади можуть стягувати податки лише в рамках національного або регіонального законодавства.

При цьому субнаціональний рівень може мати доступ до двох додаткових джерел доходу: фонду вирівнювання та "спеціального фонду". Фонд вирівнювання призначений для допомоги районам з нижчою оподаткованою спроможністю на душу населення, щоб забезпечити однорідний рівень якості публічних послуг, забезпечених законодавчо, на територіях. Другий фонд спрямований на подолання інфраструктурних дисбалансів між територіями.

Загалом, реалізація політики територіального розвитку в Італії спирається на дворівневу систему. Регіональна політика спрямована на подолання соціально-економічних дисбалансів між територіями і фінансується за рахунок додаткових ресурсів, що надходять з бюджету ЄС та з національного бюджету. Державна політика спирається на фінансові ресурси, що надходять з державного бюджету, і спрямована на більш широкі цілі розвитку, які не пов'язані з окремими територіями. Інструменти італійської політики регіонального розвитку мають договірний характер. Акцент робиться на спільні форми планування територіального розвитку та звернення до договірних форм багаторівневого управління. Зазначене здійснюється під впливом політики територіального розвитку ЄС.

Основними інструментами, за допомогою яких вищезазначені підходи знаходять конкретне застосування, є акти "Intese Istituzionali di Programma" (IIP) та "Accordi di Programma Quadro" (APQ). Обидва документи мають досить виразний договірний характер, і є типом "переговорного програмування". IIP — це попередній і стратегічно орієнтований акт, а APQ — фак-

**Таблиця 2. Розподіл законодавчих повноважень між державою і регіонами в Італії**

Виняткові законодавчі і виконавчі компетенції центрального рівня	Виключні законодавчі та виконавчі повноваження регіонального рівня
Адміністративна судова система. Безпека та безпека праці. Виборче законодавство. Громадський порядок та безпека. Громадянські права на національній території. Енергетика. Захист навколишнього середовища, екосистеми. Охорона культурної спадщини. Зовнішня політика та зовнішня торгівля. Митна справа та податкова політика. Оборона і збройні сили. Освітні стандарти. Процесуальне, цивільне та кримінальне право. Релігія. Соціальне забезпечення. Стандарти публічних послуг. Фінансова та кредитна політика. Функції муніципалітетів, провінцій і мегаполісів. Центральна адміністрація. Цивільний захист	Регіональний та місцевий розвиток (промисловість, торгівля, ремесла, туризм). Сільське господарство. Видобуток. Трудова політика. Водні ресурси. Поліовання. Житло та містобудування. Регіональні мережі транспорту. Регіональне управління

тична програма його реалізації. Іншими інструментами "переговорного програмування" є Територіальні пакти, Контракти за відповідними програмами і Регіональні контракти. На відміну від перших, останні передбачають залучення приватних організацій. Всі інструменти "переговорного програмування" регулюються "CIPE", який також відповідає за затвердження кожного контракту і моніторить їх виконання [3, с. 56].

Відзначимо, що з 2005 р. всі ланки субнаціональних органів влади були залучені до розробки Стратегічного національного плану на 2007—2013 рр. та 2014—2020 рр., який Італія зобов'язана подати до Комісії ЄС, щоб отримати європейські фінансові ресурси.

Сьогодні джерела фінансування APQ включають у себе державні кошти, кошти спеціальних фондів, кошти ЄС, громад і приватні ресурси. Проте APQ підписані у різних секторах, значно відрізняються. Це є наслідком дизайну APQ, який покликаний спростити процедури, прискорити втручання в секторах через широкий інструментарій, сприяти координації.

Між тим, не дивлячись на різність проектів, як правило, ступінь взаємозалежності між партнерами є високою для більшості APQ. Взаємозалежність виникає внаслідок багатьох факторів (історична традиція покладання відповідальності на центральні органи влади, незважаючи на децентралізацію; двосторонні інвестиції як з боку центрального уряду, так і з регіонів; попередня специфікація зобов'язань, показників ефективності та механізмів моніторингу; умовні ex ante і ex post механізми).

Щодо ex ante механізмів можна зазначити, що APQ не переслідує мети бути інструментом для делегування завдань від центрального уряду регіонам. Скоріше процес укладання контрактів у APQ має на меті забезпечити спільну фіксацію цілей політики та засобів реалізації всіма суб'єктами.

Сама процедура укладання контрактів передбачає певні етапи. Спочатку центральний уряд надсилає до регіонів та автономних областей інформацію про програмування розподілу бюджетних та позабюджетних ресурсів на відповідних територіях (до 31 липня). Потім регіони та автономні провінції надають свої пропозиції щодо секторального розподілу цих коштів (до 30 вересня). Після цього регіони, автономні області і центральні адміністрації мають підписати стратегічні рамки APQ, які визначають також крайній термін для підписання APQ. Стратегічні рамки передаються до CIPE і у службу з питань політики територіального розвитку.

Одним з важливих аспектів попередньої процедури попередня оцінка APQ стосовно якості програмування. Для того щоб полегшити цей процес на базі центральних або регіональних адміністрацій створюються Група оцінки, яка повинна подати звіт про запропонований APQ до CIPE. За 30 днів до кінцевого терміну визначеної дати укладання контракту центральні та місцеві адміністрації узгоджують розподіл фінансових зобов'язань як до секції реалізації, так і до секції програмування АРО.

На останньому етапі (як правило, це відбувається до 31 січня) укладається безпосередньо сам контракт.

Щодо ех post механізмів відзначимо, що суб'єкти, відповідальні за виконання APQ, повинні кожні шість місяців подавати до Комітет зі спільної реалізації звіт із зазначенням стану виконання угоди, будь-яких технічних або фінансових труднощів, змін у витратах або у часових рамках, а також зміни в нормативно-правовій базі, які впливають на реалізацію проекту.

Важливим елементом кожного APQ є система премій і санкцій, подібна до резервного фонду ЄС [4, с. 98]. Як наслідок, механізми стимулювання передбачають виділення: коштів з бюджетних фондів ЄС, національних бюджетних коштів, пов'язаних зі структурними фондами ЄС, додаткових внутрішніх ресурсів для забезпечення сталого територіального розвитку.

Відзначимо також, що регіональні органи влади мають підтримку від центральних органів влади в навчально-просвітницькому аспекті. Так, однією з ініціатив, що реалізуються в цьому плані є "Проект моніторингу" (рішення CIPE № 17/2003), який покликаний поліпшити здатність державних адміністрацій отримувати та розробляти інформацію про хід виконання своїх проектів. Друга ініціатива розглядає можливість для місцевих адміністрацій отримувати підтримку від "Sviluppo Italia" для покращення організації публічних закупівель, особливо у сфері місцевого розвитку.

Говорячи про подальше удосконалення процедури укладання та реалізації APQ в Італії, експерти говорять про такі напрями [2, с. 16]: спрощення процедури, підвищення гнучкості, посилення підзвітності місцевих адміністрацій, а також забезпечення прозорості та участі громадянського суспільства.

Отже, APQ є складним багатоцільовим інструментом, призначеним для спрощення та забезпечення більшої ефективності державної регіональної політики, яка традиційно була дуже фрагментованою і бюрократично громіздкою. За допомогою цього інструменти були розподілені ролі між державою, регіональними, місцевими органами влади і приватними агентами під час вирішення загальних проблем регіонального та місцевого розвитку.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Система регіонального та місцевого управління у більшості розвинених країн, зокрема, Франції та Італії, за останні роки зазнала значних змін і будується навколо дотримання низки спільних підходів і принципів: забезпечення децентралізації і деконцентрації влади, стратегічного планування, підписання контрактів між усіма зацікавленими суб'єктами (представниками центральної, регіональної та місцевої влади, приватними суб'єктами, громадськими організаціями тощо), чіткого розподілу функцій між різними суб'єктами управління, гнучкості управління, підзвітності органів влади субнаціонального рівня перед громадянами та їх підконтрольності перед центральною владою тощо. Результатом реалізації даних принципів стала система регіональних контрактів, на зразок CPER у Франції та APQ в Італії. Такі контракти забезпечують сталість та прогнозованість регіонального розвитку у цих країнах.

### Література:

1. Ворона П.В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць — департаментів: досвід для України // Державне будівництво. 2008. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_64) (дата звернення 15.07.2019 р.).
2. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України // Державне управління та місцеве самоврядування, 2017. Вип. 4. С. 13—20.
3. Пухтинський М.О., Ворона П.В., Власенко О.В. зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія]. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2009. 280 с.
4. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development/ OECD, 2007. 196 p. URL: [doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en](http://doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en) (дата звернення 07.07.2019 р.).

### References:

1. Vorona, P. V. (2008), "Features of local self-government in France as an example of regional administrative-territorial units — departments: experience for Ukraine", Derzhavne budivnytstvo, vol. 2, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_64) (Accessed 15 July 2019).
2. Kuhareva, G. (2017), "Public administration development in France: experience for Ukraine", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 4, pp. 13—20.
3. Puhtinskiy, M. O. Vorona, P. V. and Vlasenko, O. V. (2009), Zarubizhnyi dosvid organizatsii roboty mistsevoi vlady Foreign experience of organization of work of local power, Magistr, Kharkiv, Ukraine.
4. OECD (2007), "Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development", OECD, available at: [doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en](http://doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en) (Accessed 7 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 07.08.2019 р.

# ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ЗОВНІШНІМ ІНФОРМАЦІЙНИМ ЗАГРОЗАМ

R. Prav,  
postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management

## INNOVATIVE METHODS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY FOR COUNTERACTING EXTERNAL INFORMATION THREATS

*Статтю присвячено проблематиці дослідження інноваційних методів реалізації політики владних структур щодо протидії зовнішнім інформаційним загрозам. Дослідженню питання сучасних інформаційних загроз та інформаційної безпеки України на сучасному етапі в рамках реалізації пріоритетних завдань державної політики забезпечення інформаційної безпеки. Виявлено особливості механізму протидії інформаційним загрозам зовнішніх джерел для забезпечення інформаційної безпеки України, наведено основні сучасні методи блокування деструктивних та стимулювання перспективних властивостей, процесів та явищ інформаційної безпеки України. Наведено методи протидії держави зовнішнім інформаційним загрозам. Наведено оперативні методи протидії зовнішнім інформаційним загрозам: 1) постійний та системний контроль вітчизняного інформаційного простору; 2) введення обмежень розмірів інформаційного простору для тих категорій населення та соціальних груп, які є найбільш вразливими до тієї чи іншої інформаційної загрози; 3) посилення авторитету та впливу власних владних структур; 4) вдалі заходи власної інформаційної політики; 5) забезпечення ефективного зворотного зв'язку з суспільством тощо.*

*The article is devoted to the problem of researching innovative methods for implementing the policy of governmental structures to counteract external information threats. Issues of modern information threats and information security of Ukraine at the present stage within the framework of realization of priority tasks of domestic and foreign state policy are investigated. The peculiarities of the mechanism of counteracting information threats from external sources for ensuring information security of Ukraine are revealed, the main modern methods of blocking destructive and stimulating perspective properties, processes and phenomena of information security of Ukraine are presented. The methods of counteraction of the state to external information threats are presented. The operative methods of counteracting external information threats are presented: 1) constant and systematic control of the domestic information space; 2) introducing restrictions on the size of the information space for those categories of population and social groups that are most vulnerable to a particular information threat; 3) strengthening the authority and influence of their own power structures; 4) successful measures of own information policy; 5) Ensure effective public feedback and more. Generally, there are many traditional and innovative methods of counteraction to external information threats at the state level today: methods of description and classification of information hazards; methods for investigating causal relationships (methods of divergence, similarity, accompanying changes and residuals); technical information security techniques based on the use of cryptographic approaches to ensure information security mode. The classification of information threats is given: at the location of the source of the danger; the magnitude of the likely consequences; by the degree of formation; by nature of occurrence; by the degree of subjective perception; by*

***sphere of activity. The analysis of the most relevant and relevant information threats to the life of the state so far shows that most of the threats, both internal and external, are interrelated, as well as the sources of their occurrence.***

*Ключові слова: інформаційні загрози, безпека, інформаційна безпека, інформація, методи, протидія.  
Key words: information threats, security, information security, information, methods, counteraction.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ АКТУАЛЬНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Тотальна зміна всіх сфер життєдіяльності сучасного суспільства, швидке розповсюдження інформації є сьогодні найвагомішим чинником динамічного політичного соціально-економічного, інтелектуального, культурного життя держави. Інформаційна сфера стала відігравати вкрай важливу роль у зв'язку з динамічністю розвитку інформаційної інфраструктури, розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, поширення інформатизації бізнес-процесів, розвитком нових технологій та інновацій, у тому числі у секторі ІТ, загальним розвитком індустрії інформатизації. Звідси випливає, що питання інформаційної безпеки сьогодні набувають підвищеної значимості та актуальності. Інформаційна безпека є невід'ємною частиною національної безпеки, яка в умовах посилення зовнішніх інформаційних загроз, особливо в умовах ведення кібервійни в Україні та посилення впливу інформаційних загроз, набуває виняткового значення. Саме державою затверджується та реалізовується державна політика, механізми протидії цим загрозам, які включають і впровадження оптимальних та ефективних методів, важелів та інструментів забезпечення інформаційної безпеки.

Питань аналізу державної політики в сфері протидії зовнішнім інформаційним загрозам та пошук інноваційних методів цієї протидії в своїх наукових дослідженнях торкалися відомі вітчизняні вчені: В. Антонюк, І. Арістова, О. Бандурка, В. Брижко, В. Бут, В. Горбулін, В. Домарєв, З. Живко, І. Івченко, Р. Калюжний, А. Качинський, О. Куцька, М. Литвин, В. Ліпкан, О. Орєхов, Г. Сашук, О. Снитко, Т. Ткачук, Г. Новицький, В. Пилипчук, М. Стрельбицький, Р. Хмелевський, В. Цимбалюк та інші. Проте вони переважно розглядали теоретичні питання розвитку сучасного інформаційного суспільства, правового регулювання інформаційної сфери, а також державної політики в сфері інформаційної безпеки. Варто зазначити, що сьогодні недостатньо опрацьованими є питання застосування сучасних методів протидії інформаційним загрозам, що й визначає необхідність подальших досліджень у цьому напрямку.

## МЕТА ТА ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є здійснення ґрунтовного аналізу інноваційних методів реалізації політики держави в сфері протидії зовнішнім інформаційним загрозам та особливостей їх застосування в сучасних умовах.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На сьогодні інформація, без перебільшення, є визначальним і найвагомішим ресурсом розвитку сучасного суспільства. Вона активно впливає на всі сфери життєдіяльності як окремих країн, так і всього світового

співтовариства завдяки бурхливому розвитку ІКТ — інформаційно-комунікаційних технологій. Проте разом з корисними інтересами та спрямованістю інформація може використовуватися і на шкоду окремим індивідам, суспільству і державі. ІКТ стала найважливішим чинником сучасних світових інтеграційних процесів та найсильнішим каталізатором інформаційного обміну, тому може нести і як явні, так і приховані загрози. Тому забезпечення інформаційної безпеки на міжнародному рівні є надзвичайно важливим, оскільки рішення та механізми державного впливу в системі ІКТ безпосередньо впливають на подальші дії держави в зовнішній та внутрішній політиці.

У цьому контексті визначальним є поняття "інформаційна загроза". Яке визначається сучасними вченими як сукупність певних інформаційних чинників та негативних умов, які створюють небезпеку певному об'єкту, структурі або всьому суспільству. Як вважають В. Горбулін та Т. Ткачук, під такими загрозами слід розуміти певні родові ознаки небезпеки у вигляді можливості чи неминучості виникнення різнопланових соціо-технічних чи природних явищ чи неконтрольованих подій, які можуть статися в певний момент часу на певній території і можуть призвести до людських, економічних, фінансових втрат. Безпека ж визначається вченими як нульовий, початковий варіант небезпеки [5, с. 17].

Виняткову небезпечність загроз інформаційній безпеці держави підкреслює Г. Сашук: "...Ураховуючи той факт, що під впливом інформаційних атак може цілеспрямовано змінюватися світогляд і мораль як окремих осіб, так і суспільства загалом, нав'язуються чужі інтереси, мотиви, спосіб життя, на перший план впливає аналіз сутності й форм виявів сучасних методів прихованого агресивного впливу, вияву дій, що мають цілеспрямований агресивний характер і які суперечать інтересам національної безпеки..." [13].

Відповідно до цього інформаційні загрози можна класифікувати за різними підставами та підходами, що пояснює їх складну, різнопланову, багатоаспектну сутність та зміст. Так, основні види інформаційних загроз наведені в таблиці 1.

Проте деякі вчені виділяють свої власні класифікації інформаційних загроз. Так, В. Кохан і М. Литвин, вивчаючи проблематику інформаційної безпеки всередині держави, вирізняють загрози в політико-економічній, соціокультурній, військовій, екологічній, освітній, криміногенній та просвітницькій сферах, а також інформаційні загрози виникнення надзвичайних ситуацій природного, соціального та техногенного характеру [9]. В. Хусаїнов, згоджуючись загалом з вищенаведеною класифікацією, вказує на трансформацію домінуючої загрози світу та державі на велику кількість менших за масштабами потенційних загроз. А В. Ліпкан вважає, що саме джерела інформаційних загроз є зовнішніми та внутрішніми.

Традиційно вчені виділяють такі основні зовнішні джерела інформаційної безпеки [3, с. 105]:

— негативні наслідки діяльності іноземних політико-економічних, військових, розвідувальних, інформаційних та ін. структур, які спрямовані проти національних інтересів України, а також ймовірного послаблення можливостей їх реалізації;

— діяльність або прагнення державних та приватних структур іноземних держав до ущемлення національних інтересів на міжнародній арені, нанесення потенційної та реальної шкоди такими діями;

— посилення конкурентної боротьби на міждержавному та транснаціональному рівні за володіння та користування новітніми технологіями, засобами, системами;

— загострення енергетичних проблем;

— терористична, екстремістська та інша злочинна діяльність міжнародних злочинних угруповань;

— діяльність наземних, повітряних, космічних, морських технічних засобів та приладів (супутників, радіоелектронного обладнання, інтернет-ресурсів та ін.) іноземних розвідувальних служб, яке наносить шкоду інтересам України;

— розробка іншими країнами стратегій війн малої інтенсивності у інформаційній, технологічній, економічній та ін. сферах життєдіяльності, які передбачають суттєву дестабілізацію державної і недержавної складових у загальній системі забезпечення національної безпеки України.

Аналізуючи найбільш актуальні та значимі для сьогодні інформаційні загрози життєдіяльності держави та суспільства, зазначимо, що більшість загроз і внутрішнього, і зовнішнього характеру взаємопов'язані між собою, як і джерела їх виникнення. Тому сьогодні вчені пропонують виділяти особливий тип транскордонних інформаційних загроз, які мають глобальний характер і несуть у собі ознаки як зовнішніх, так і внутрішніх інформаційних загроз. При цьому форма їх вияву — внутрішня, а сутність (джерела виникнення, стимуляція та склад можливих учасників) — зовнішня [8, с. 182].

Розглянемо питання сутності поняття "інформаційної безпеки". В узькому розумінні, на думку В.М. Брижка, вона трактується як результат інтеграції змісту понять "національна безпека" та "безпека інформації" і ототожнюється з інститутом таємниці та суто технологічною інформаційною сферою. В широкому розумінні сьогодні інформаційна безпека трактується як стан захищеності інформаційного середовища, що повністю відповідає інтересам держави та забезпечує формування та можливості розвитку в умовах існування зовнішніх та внутрішніх загроз [4, с. 75].

На сьогодні в державі розроблена та затверджена Стратегія національної безпеки України (прийнята і затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України"), яка основним видом інформаційних загроз національній безпеці нашої держави визначає агресивні дії Російської Федерації в інформаційному просторі [12]. Стратегія розмежовує поняття інформаційно-психологічної війни, загрози кібербезпеці України та безпеці її інформаційних ресурсів. Проте негативним явищем, на думку Т. Ткачу-

**Таблиця 1. Класифікація видів інформаційних загроз**

№ з/п	Вид класифікації	Вид інформаційної загрози
1	За місцем знаходження джерела небезпеки	Зовнішні Внутрішні
2	За масштабами ймовірних наслідків	Глобальні Загальнонаціональні Регіональні Локальні поодинокі
3	За ступенем сформованості	Потенційні Реальні
4	За характером виникнення	Природні Техногенні Соціальні
5	За за ступенем суб'єктивного сприйняття	Завищені Занижені Мінімальні Умовні Адекватні
6	За сферами життєдіяльності	Політичні Економічні Соціальні Науково-технічні Екологічні Культурні Духовні та ін.

Джерело: узагальнено автором на основі [1—6].

ка, є відмежування цих понять від суто загроз інформаційній безпеці держави.

Безпосередньо для нормативно-правового регулювання забезпечення інформаційної безпеки держави було прийнято Указ Президента України №47/2017 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України", який затвердив основні положення забезпечення інформаційної безпеки держави в умовах ведення гібридної війни з Росією. Ця Доктрина визначила основні інтереси та прагнення України в інформаційному середовищі, основні загрози їх практичній реалізації та пріоритети і напрями державної політики в інформаційній сфері. Вона також розмежувала основні види зовнішніх інформаційних загроз, передусім з боку РФ, а саме [11]:

— проведення інформаційних операцій, які спрямовані на зниження та підлив обороноздатності держави, ЗСУ, інших військових та воєнізованих формувань, посилення панічних, екстремістських настроїв серед населення, часткову чи повну дестабілізацію політичного чи соціально-економічного життя, провокування та розгортання міжетнічних, міжконфесійних і соціальних конфліктів [11];

— створення засобами інформаційного впливу негативного іміджу України на міжнародній арені [11];

— проведення інформаційної експансії державо-агресором та структурами, які їй підконтрольні [11];

— домінування держав-агресора в інформаційному середовищі на тимчасово окупованих територіях [11];

— обмеження можливостей України, окремих структур та органів ефективно протидіяти зовнішнім інформаційним загрозам [11];

— пропаганда в світі та Україні автономістських, федералістських та ізоляціоністських настроїв і концепцій існування [11].

Для ефективної протидії зовнішнім інформаційним загрозам розроблено комплексний системний механізм протидії, який включає в себе такі елементи: мету забезпечення безпеки; система моніторингу та оцінки зовнішніх джерел інформаційної небезпеки; сфери безпеки; параметри інформаційної безпеки; перелік інформаційних загроз та наслідки їх реалізації для України;



**Рис. 1. Методи протидії держави зовнішнім інформаційним загрозам**

Джерело: узагальнено автором на основі [1—6].

методи протидії зовнішнім інформаційним загрозам з боку державних структур [15, с. 182].

У сучасних реаліях застосування цих традиційних методів є недостатнім для боротьби із усім спектром гібридних загроз, які стоять перед Україною, тому спектр методів може бути розширено і новими підходами. Розподіл загальних методів можемо здійснювати на превентивні та оперативні; політичні та специфічні (рис. 1) [7, с. 117]:

1) превентивні (профілактичні) — спрямовані на недопущення розгортання інформаційних загроз на території України та запобігання появі нових інформаційних ризиків та якомога більш ранньому етапі їх виникнення [7, с. 117; 15];

2) оперативні — спрямовані на безпосередні дії у відповідь на вже здійснені агресивні кроки від зовнішніх інформаційних джерел [2; 15];

3) політичні — засновані на діяльності вищих державних органів та посадових осіб на міжнародній арені [2];

4) специфічні.

Превентивні методи класифікуються на 4 основні групи — нормативно-правові, адміністративні, інформаційні, економічні [15]. Так, наприклад, нормативно-правові методи ґрунтуються на вдосконаленні існуючої нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки України. На сьогодні основою нормативно-правового регулювання в цій сфері є:

— перший рівень: Конституція України, Концепція національної безпеки України, Доктрина інформаційної безпеки України та Закон України "Про основи національної безпеки України";

— другий рівень: закони, які визначають важливі напрямки забезпечення інформаційної безпеки в державі ("Про державну таємницю", "Про Основні засади роз-

витку інформаційного суспільства в Україні на 2007—2015 роки", "Про інформацію", "Про Концепцію Національної програми інформатизації", "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах", "Про Національну програму інформатизації", "Про телекомунікації", "Про радіочастотний ресурс", "Про захист суспільної моралі" та ін.);

— третій рівень: закони, що визначають компетенції державних органів у сфері інформаційної безпеки — "Про СБУ", "Про Кабінет Міністрів України", "Про прокуратуру", "Про надзвичайний стан" та ін.;

— укази та розпорядження Президента України, акти КМУ в цій сфері;

— міністерські та відомчі нормативні акти.

До оперативних методів протидії зовнішнім інформаційним загрозам слід віднести такі:

1) постійний та системний контроль вітчизняного інформаційного простору; щоправда, є деякі загрози політичного диктату та розгортання цензури в цьому випадку, тому контроль має бути не жорстким, погодженим та врівноваженим;

2) введення обмежень розмірів інформаційного простору для тих категорій населення та соціальних груп, які є найбільш вразливими до тієї чи іншої інформаційної загрози;

3) посилення авторитету та впливу власних владних структур, ЗСУ серед населення;

4) вдалі заходи власної інформаційної політики;

5) забезпечення ефективного зворотного зв'язку з суспільством тощо.

Окремо виділимо методи протидії зовнішнім інформаційним загрозам, які мають політичну складову [11]:

1) розробка і подання на розгляд міжнародних інституцій (ООН, Ради безпеки ООН, Ради Європи, ОБСЄ та ін.) резолюцій та ін. документів в даній сфері [11];

2) уведення спеціальних адміністративно-правових режимів, режимів діяльності політичних партій та рухів [11];

3) доведення до міжнародної спільноти достовірної та своєчасної інформації про ситуацію в Україні [11];

4) міжнародні економіко-політичні методи, впердусім арбітражі в Міжнародний та Європейський суд проти держави-агресора [11].

Окремо відзначимо ще новітні специфічні методи — наприклад, метод дихотомії, який ґрунтується на одночасному проведенні відповідних заходів як щодо джерела загрози, так і щодо укріплення об'єкту небезпеки. Виділяють дві предметні складові протидії зовнішній загрози: 1) визначення джерела загрози та можливий вплив на нього; 2) проведення відповідних заходів по забезпеченню інформаційної безпеки об'єкту [16, с. 66].

Відзначимо, що на сьогодні існує чимало як традиційних, так і інноваційних методів протидії зовнішнім інформаційним загрозам на державному рівні. До традиційних методів слід віднести такі:

— методи опису та класифікації інформаційних небезпек (для формулювання адекватних заходів по здійсненню попередження чи усунення негативних наслідків інформаційних загроз);

— методи дослідження причинних зв'язків (методи розбіжності, схожості, супроводжувальних змін та залишків), які спрямовані на визначення причинно-наслідкових зв'язків між загрозами та наслідками їх реалізації та розробку на цій основі заходів по їх нейтралізації;

— технічні методи захисту інформації, які ґрунтуються на використанні криптографічних підходів для забезпечення режиму секретності інформації; проте виконання процедур криптокодування і декодування може уповільнити передачу даних та зменшити доступ до них через те, що користувач буде позбавлений можливості своєчасного і швидкого доступу до цих даних та інформації, тому забезпечення конфіденційності інформації має відповідати можливості доступу до неї [4].

Зрозуміло також, що вичерпний перелік методів реалізації державної політики протидії зовнішнім інформаційним загрозам скласти фактично нереально, оскільки механізм їх реалізації створюється фактично після кожної появи нової зовнішньої інформаційної загрози, тим більше що вони є дуже мінливими в сучасному динамічному середовищі. Тому у разі вибору адекватних методів реагування спостерігаємо зміщення акцентів із загроз на ризики. У такому разі можна відійти від розуміння загроз інформаційній безпеці як усталених явищ та впроваджувати різноманітні новітні підходи їх нейтралізації, особливо в умовах невизначеності політичного та соціально-економічного життя. Тому сучасні методи базуються насамперед на принципах управління ризиками, оскільки дозволяють впливати на ті керовані елементи загроз, у разі нівелювання яких буде забезпечено оптимальний стан інформаційного простору держави якомога менше затраченими зусиллями [16].

Для того щоб ефективно протистояти інформаційним впливам, попереджувати негативні наслідки від впливу пропаганди, необхідним є боротьба із інформаційними загрозами на стратегічному і тактичному рівнях, що може включати наступні напрями:

1. Ефективна реалізація положень інформаційної доктрини в Україні.

2. Активізація виробництва власного інформаційного продукту та його поширення у Європі і світі.

3. Зміцнення співпраці щодо протидії пропагандистським впливам з іноземними державами.

4. Удосконалення нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки, зокрема прийняття стратегії інформаційної безпеки на основі діючої доктрини.

5. Формування та зміцнення інформаційного простору держави, в якому циркулюватиме достовірна, неупереджена інформація.

6. Активізація громадських об'єднань та інших зацікавлених сторін до виявлення неправдивої інформації, що пришвидшить її нейтралізацію.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, під поняттям методів реалізації державної політики протидії зовнішнім інформаційним загрозам слід розуміти сукупність різнопланових видів та способів діяльності державних структур та інституцій і способів їх взаємодії, які дають змогу найбільш ефективно та оперативно реагувати відповідним чином на зовнішні інформаційні загрози або управляти тими ризиками, що їх зумовили для подальшої їх нейтралізації. На відміну від традиційних методів нейтралізації інформаційних загроз, інноваційні методи базуються на принципах управління ризиками і можуть ефективно блокувати деструктивні елементи та властивості загроз, а також дати стимул розгортанню та реалізації конструктивних елементів, властивостей та процесів в інформаційному просторі України. Для подолання інформаційних загроз нагально-необхідним є ефективно реалізовувати державну доктрину інформаційної безпеки, посилювати координацію та співпрацю з іншими державами та з громадянським суспільством для виявлення інформаційних загроз; формування власного інформаційного простору з поширенням достовірної інформації. Перспективними з точки зору подальших досліджень може бути науковий пошук найбільш ефективних інструментів застосування методів протидії інформаційних загроз.

## Література:

1. Аналітичний огляд проблем інформаційного й електронного права в Україні [Електронний ресурс] // Сайт "AMB" group. — Режим доступу: [http://www.its-way.kiev.ua/index.php?language=ru&main\\_manage=about&mana\\_gemen=eGov\\_Zak](http://www.its-way.kiev.ua/index.php?language=ru&main_manage=about&mana_gemen=eGov_Zak)
2. Антонюк В.В. Організаційно-правові засади формування та реалізації державної політики інформаційної безпеки України // Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління // НАДУ при Президентові України. — К., 2017. — 218 с.
3. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти: монографія / За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. — Харків: Вид-во Ун-ту внутр. Справ, 2000. — 368 с.
4. Брижко В.М. Інформаційне суспільство. Дефініції / В.М. Брижко, О.М. Галченко, В.С. Цимбалюк, О.А. Орехов, А.М. Чорнобров. — К., 2002. — 220 с.
5. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України / В. Горбулін, А. Качинський. — К.: Інтертехнологія, 2009. — 272 с.

6. Дерекко В.Н. Теоретико-методологічні засади класифікації загроз об'єктам інформаційної безпеки / В. Дерекко // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2015. — № 2 (18). — С. 16—22.

7. Живко З. Інформаційні загрози: суть і проблеми / З. Живко, М. Живко // Безпека та захист інформації в інформаційних системах: тези доповідей II Міжнародної НПК. — К., 2017. — С. 116—118.

8. Куцька О.М. Особливості інформаційно-психологічного впливу Російської Федерації напередодні та початковому етапі антитерористичної операції на сході України / О. Куцька // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2017. — № 1 (21). — С. 180—190.

9. Литвин М.М. Умови та фактори внутрішньої загрози національній безпеці України / М. Литвин, В. Кохан [Електронний ресурс]. — Режим доступу: plesetsk-info.ru/uchebnoe-posobie/umovi-ta-faktorivnutrshno-zagrozi-natconalni-bez

10. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року "Про Доктрину інформаційної безпеки України": Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.president.gov.ua/documents/472017-21374](http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374)

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про національну безпеку України": Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.president.gov.ua/documents/2872015-190](http://www.president.gov.ua/documents/2872015-190)

13. Сашук Г. Інформаційна безпека в системі забезпечення національної безпеки / Г. Сашук [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://journ.univ.kiev.ua/trk/publikacii/satshuk\\_publ.php](http://journ.univ.kiev.ua/trk/publikacii/satshuk_publ.php)

14. Снитко О.С. Проекти тотального зомбування в інформаційному просторі України / О. Снитко // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2017. — № 1 (21). — С. 207—215.

15. Ткачук Т. Сучасні загрози інформаційній безпеці держави: теоретико-правовий аналіз // Підприємництво, господарство і право. — № 10. — 2017. — С. 182—189.

16. Хмелевський Р.М. Дослідження оцінки загроз інформаційній безпеці об'єктів інформаційної діяльності / Р. Хмелевський // Сучасний захист інформації. — 2016. — № 4. — С. 65—70.

#### References:

1. "АМВ" group (2018), "Analytical review of problems of information and electronic law in Ukraine", available at: [http://www.itsway.kiev.ua/index.php?language=ru&main\\_management=about&management=eGov\\_Zak](http://www.itsway.kiev.ua/index.php?language=ru&main_management=about&management=eGov_Zak), (Accessed 11 August 2019).

2. Antoniuk, V.V. (2017), "Organizational and legal bases of formation and realization of the state information security policy of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, State administration, The National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

3. Aristova, I.V. (2000), Derzhavna informatsijna polityka: orhanizatsijno-pravovi aspekty [State information policy: organizational and legal aspects], Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine.

4. Bryzhko, V. M. Hal'chenko, O.M. Tsymbaliuk, V.S. Oriekhov, O.A. atv Chornobrov, A.M. (2002), Informatsijne suspil'stvo. Definitisii [Information Society. Definitions], Integral, Kyiv, Ukraine.

5. Horbulin, V.P. Kachyns'kyj, A.B. (2009), Zasady natsional'noi bezpeky Ukrainy [National security principles of Ukraine], Intertekhnolohia, Kyiv, Ukraine.

6. Dereko, V.N. (2015), "Theoretical and methodological principles of information security threat classification", Information Security of the Person, Society and State, vol. 2 (18), pp. 16—22.

7. Zhyvko, Z.B. and Zhyvko M.O. (2009), "Information threats: the essence and problems", Information Security of the Person, Society and State, vol. 7 (81), pp. 116—118.

8. Kuts'ka, O.M. (2017), "Features of information-psychological impact of the Russian Federation on the eve and initial stage of the anti-terrorist operation in eastern Ukraine", Information Security of the Person, Society and State, vol. 1 (21), pp. 180—190.

9. Lytvyn, M. and Kokhan, V. (2017), "Conditions and factors of internal threat to Ukraine's national security", available at: <http://plesetsk-info.ru/uchebnoe-posobie/umovi-ta-faktorivnutrshno-zagrozi-natconalni-bez>, (Accessed 11 August 2019).

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15?lang=en> (Accessed 11 August 2019).

11. President of Ukraine (2017) Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of December 29, 2016 "On the Doctrine of Information Security of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (Accessed 11 August 2019).

12. President of Ukraine (2015) Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of 6 May 2015 "On National Security of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-190> (Accessed 11 August 2019).

13. Press Office "TroubleShooter" (2014), "Information security in the national security system", available at: <http://troubleshooter.com.ua/ru/inform-bezopasnost/52-informatsijna-bezpeka-v-sistemi-zabezpechennya-natsionalnoji-bezpeki> (Accessed 11 August 2019).

14. Snytko, O.S. (2017), "Total zombie projects in the information space of Ukraine", Information Security of the Person, Society and State, vol. 1 (21), pp. 207—215.

15. Tkachuk, T.Yu. (2017), "Modern threats to the information security of the state: a theoretical and legal analysis", Entrepreneurship, Economy and Law, vol. 10, pp. 182—189.

16. Khmelevs'kyj, R.M. (2016), "Research of information security threats assessment of information objects", Modern Information Security, vol. 4, pp. 65—70.

*Стаття надійшла до редакції 12.08.2019 р.*

А. М. Іщенко,  
старший викладач кафедри теорії та практики управління, КПП імені Ігоря Сікорського  
ORCID ID: 0000-0002-1596-3673

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.119

## ОСОБЛИВОСТІ ВИМІРЮВАННЯ СТАНУ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ДЛЯ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

A. Ishchenko,  
Senior Lecturer, the Department of Theory and Practice of Management,  
Faculty of Sociology and Law, Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute

### FEATURES OF MEASURING THE STATE OF E-GOVERNMENT DEVELOPMENT FOR THE REGIONS OF UKRAINE

*Розробка дієвих інструментів оцінки ефективності електронного урядування покликана значно удосконалити процес реформування публічного управління. Статтю присвячено розробці системи індикаторів, які можуть слугувати для вимірювання стану електронного урядування на регіональному рівні в Україні. У статті проаналізовано специфіку використання різних методологічних прийомів до агрегування та нормування індикаторів стану розвитку електронного урядування, що можуть бути використані під час формування інтегрального індексу. Наведено дані розрахунку Індексу розвитку електронного урядування для регіонів України, що враховує вітчизняну специфіку та доступність вихідних даних для формування агрегованих показників. Окреслено основні проблеми, що ускладнюють процес складання інтегральних показників стану розвитку е-урядування, а також напрями подальших перспективних наукових пошуків з удосконалення формалізованої методології вимірювання стану розвитку електронного урядування.*

*Modern information challenges significantly influence the process of transformation of public administration towards the development of e-government. E-government is measured differently in different countries around the world. Such an assessment is very important, but there is still no single reliable methodology for this kind of measurement.*

*The development of effective tools for assessing the effectiveness of e-government is designed to significantly improve the process of reforming public administration. The article is devoted to the development of a system of indicators for measuring the state of e-government at the regional level in Ukraine. The article analyzes the specifics of using various methodological techniques for aggregating and normalizing indicators of e-government development, which can be used in the formation of the integral index. The data of the E-Government Development Index for the regions of Ukraine, taking into account domestic specificity and the availability of input data for the formation of aggregate indicators, are presented. The E-Government Development Index for the regions of Ukraine contains three indicators: an indicator of the development of telecommunication infrastructure, an indicator of the development of online services, an indicator of the development of education. The main problems that complicate the process of assembling integral indicators of the state of e-government development, as well as the direction of further scientific research on improving the formalized methodology for measuring the state of development of e-government, are identified.*

*The study showed that the gap between the values of the integrated indicators at the regional level is significant enough, which testifies to the uneven implementation and use of e-government tools and development of the telecommunication system. The use of this methodology and calculations in the future will allow to determine the dynamics of development of the investigated processes and the effectiveness of the management actions of the persons responsible for their implementation.*

*Ключові слова: індекс розвитку електронного урядування, електронне урядування, публічне управління, індикатор, регіональний розвиток.*

*Key words: e-government development index, e-government, e-governance, public administration, indicator, regional development.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК З ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Дослідження індикаторів розвитку електронного урядування відіграє важливу роль в процесі публічного

управління. Формалізована методологія вимірювання стану розвитку електронного урядування, що базується на об'єктивних валідних статистичних показниках, а також враховує суб'єктивні показники, які теж можуть суттєво впливати на цей стан, може дозволити відповідним особам визначати стратегічні та тактичні цілі у

процесі подальшого впровадження елементів електронного урядування; робити порівняльний аналіз стану у різних регіонах (галузях, установах тощо); виявляти динаміку процесу розвитку електронного урядування у часі; з'ясовувати слабкі сторони, оптимізація яких дозволить визначати найбільш актуальні заходи для їх подальшого розвитку. Водночас відсутність дієвих інструментів оцінки ефективності електронного урядування значно ускладнює не тільки весь процес реформування державного управління, але й значно знижує якість цього специфічного виду діяльності.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

В Україні увагу науковців здебільшого зосереджено на пошуку індикаторів інформаційного суспільства, зокрема, на розробці методів діагностики рівня розвитку інформаційного суспільства з вимірюванням показників, що характеризують складові структури національної інформаційної політики [8]. Також стосуються тематики розвитку електронного урядування такі індекси, що рахуються і для України як індекс мережевої готовності NRI (Networked Readiness Index) [9], а також індекс розвитку інформаційно-комунікаційних технологій IDI (ICT Development Index), що обчислюється Міжнародним союзом електрозв'язку [10] та інші. Наведені індекси та одержані за їх допомогою рейтинги дозволяють аналізувати рівень поширення ІКТ у країнах світу та визначати місце України в таких рейтингових списках. Проте досліджень, які б дозволяли проводити аналіз на регіональному рівні для такої різномірної країни як Україна дуже мало. Варто згадати Національну систему індикаторів оцінки розвитку інформаційного суспільства, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 1134 від 28.11.2012 р., розроблену Інститутом телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України спільно з колишнім Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України. На відміну від міжнародних систем, які здебільшого досліджують на рівні окремих країн, Національна система зорієнтована на регіональний рівень, що є її значною перевагою.

### ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

На рівні окремих держав оцінка електронного урядування здійснюється, зокрема, за методологією світових рейтингів, наприклад, рейтингу за Індексом розвитку електронного урядування. На жаль, цей рейтинг дозволяє тільки порівняти місце країни з іншими країнами, або дослідити динаміку розвитку електронного урядування в часі. Більш детальний аналіз зазначеного індексу або аналогічних дозволяє оцінити стан його окремих складових у країні в конкретному році. Невирішеною в такій ситуації залишається проблема пов'язана із аналізом стану електронного урядування в середині країни, наприклад, у регіональному розрізі. Це завдання є актуальним для такої великої країни як Україна, яка має великі регіони в своєму складі, які розвиваються неоднорідно, мають різні слабкі та сильні сторони, та вимагають визначення конкретних стратегічних та тактичних заходів, направлених на удосконалення стану електронного урядування.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення системи індикаторів, які можуть слугувати для вимірювання стану електронного урядування на регіональному рівні, а також розгляд специфіки різних методологічних прийомів до агрегування та нормування такого роду показників.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ЗДОБУТИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Сучасні інформаційні виклики суттєво впливають на процес трансформації публічного управління в напрямі розвитку електронного урядування. Визначення ефективності електронного урядування здійснюється різним чином в різних країнах світу. Така оцінка є дуже важливою, але досі немає єдиної достатньо надійної методології для такого роду вимірювання.

Найбільш відомим у світі прикладом вимірювання стану електронного урядування є дослідження ООН E-government Survey, результатом якого є рейтинг країн світу за E-government development index (далі -EGDI). Останній звіт за проведенням дослідженням [6] містить дані аналізу за 2018 рік. Деякі результати зазначеного Звіту наведені в таблиці 1. Зазначене дослідження вийшло під назвою "Використання електронного урядування для формування сталого та гнучкого суспільства" [6]. Методологія збору та оцінки даних включає три напрями, що відображають різні аспекти використання онлайн-послуг та інформації: придатність телекомунікаційної інфраструктури, здатність людей підтримувати і використовувати ІКТ, а також наявність онлайн-послуг та інформаційного наповнення [6].

Попри широке визнання та обґрунтування надійності використаної методології існує наукова дискусія щодо його слабких сторін [5]. Також важливо, що існують зовсім інші підходи. Наприклад, зорієнтовані визначати ефективність впровадження електронного урядування не за оцінками самих процедур, а фіксацією результатів для суспільства, громади, людини. Так, британські та шведські дослідники П. Саха, А. Наз, І. Салехі-Сангарі пропонують використовувати задоволеність громадян як показник успіху електронного уряду, а також досліджувати зв'язок рівня задоволеності з якістю послуг електронного уряду [3, с. 204].

Розглянем основні підходи, які можуть бути використані для формування оцінки стану електронного урядування. Одним з найпоширеніших методів вимірювання ефективності електронного урядування є система рейтингів сформованих на основі інтегральних показників. Інтегральні показники зведені до конкретних індексів або індикаторів, що включають у себе відповідні статистичні показники дозволяють визначати найбільш актуальні стратегічні цілі розвитку електронного урядування; порівнювати між собою досягнення окремих регіонів або країн, вивчати їх динаміку; з'ясовувати конкретні аспекти, оптимізації яких дозволить робити електронне урядування більш ефективним для держави, та зручним для громадян.

Для формування інтегральних показників найчастіше застосовують комбіновані методи. Дослідник

С.П. Спірідонов, розглядаючи методологію формування індикаторів якості життя, зокрема, зазначає, що на їх результуюче значення впливають три основні чинники або етапи: вибір бази для порівняння, вибірка звітних статистичних показників, на базі яких повинен бути сформований інтегральний індикатор, та вибір способу інтеграції окремих характеристик у зведену характеристику якості життя (вид моделі, її постійні параметри) [7, с. 209]. Ці етапи є актуальними і під час розробки інтегральних показників ефективності електронного урядування. Аналіз застосування цих етапів для дослідження ефективності електронного урядування дає змогу зробити такі висновки.

Важливість етапу вибору бази для порівняння полягає у тому, що адекватно оцінити абсолютне значення будь-якого показника можливо виключно шляхом зіставлення з відповідною для цього базою або критерієм. У контексті розвитку електронного урядування базою для порівняння величини отриманого інтегрального показника може слугувати оцінка ступеня відповідності потребам основних споживачів послуг електронного урядування; або оцінка ступеня відхилення поточних характеристик електронного урядування від відповідних характеристик року, обраного за базу для порівняння. Іншими словами результат інтегральної оцінки ми можемо оцінити тільки шляхом порівняння його з таким же показником за інший (еталонний) рік (проміжок часу), порівняти абсолютний показник із тим, яким він має бути по оцінкам його основних споживачів, порівняти абсолютний показник із максимально можливим значенням, якого може досягати цей показник.

Будуючи складну моделі або системи, що базується на індикаторах або індексах існує велика проблема (або завдання) пошуку валідних статистичних показників, які б вирішували задачу оцінки, для якої вони і можуть використовуватися. З показниками для оцінки розвитку електронного урядування найголовніша складність полягає у тому, що не завжди прямі показники, які б оптимальніше відповідали меті інтегральної оцінки, збираються і можуть бути використані. В окремих випадках допустимо додавати дані, які опосередковано відображають потрібний показник. Всі статистичні дані повинні бути за один і той самий період, тобто фіксувати стан об'єкта в певному часовому проміжку.

Етап вибору способу інтеграції також є дуже важливим. Одним з найпоширеніших способів інтеграції є додавання з використанням зважених коефіцієнтів. Визначення вагових коефіцієнтів може відбуватися як експертним шляхом (рівень суб'єктивності в такому разі буде напряму залежати від кваліфікації та досвіду експертів), так і шляхом застосування математичних методів, які можливо використати, якщо масив первинних даних достатньо великий та відображає процес у динаміці.

Іншим важливим аспектом складання індексів є зведення даних різної розмірності до єдиної. Наприклад, індекс, що вимірює розвиток електронного урядування

**Таблиця 1. Деякі країни світу за E-government development index у 2018 р.**

Рейтинг	Країна EGDI	EGDI	Компонент он-лайн обслуговування (OSI)	Компонент ІКТ (TII)	Компонент людського капіталу (HCI)
1	Данія	0.915	1	0.7978	0.9472
2	Австралія	0.9053	0.9722	0.7436	1
3	Республіка Корея	0.901	0.9792	0.8496	0.8743
4	Сполучене Королівство Великої Британії та Ірландії	0.8999	0.9792	0.8004	0.92
5	Швеція	0.8882	0.9444	0.7835	0.9366
...	...	...	...	...	...
81	Узбекистан	0.6207	0.7917	0.3307	0.7396
82	<b>Україна</b>	<b>0.6165</b>	<b>0.5694</b>	<b>0.4364</b>	<b>0.8436</b>
83	Сейшели	0.6163	0.6181	0.5008	0.7299
...	...	...	...	...	...
191	Південний Судан	0.1214	0.1111	0.0262	0.2269
192	Нігер	0.1095	0.1597	0.0795	0.0894
193	Сомалі	0.0566	0.1111	0.0586	0

може включати у себе такі різномірні показники як кількість абонентів Інтернет за регіонами у розрахунку на 100000 населення, обсяг реалізованих послуг у сфері телекомунікацій, або частка осіб із освітою не нижче рівня "базова вища" серед населення 25 років і старше (%) та інші різномірні, що навіть за одиницями вимірювання значно відрізняються один від одного. Щоб поєднати їх в одному показнику потрібно їх нормувати.

Метод нормування, що був використаний для наведеного нижче Індексу розвитку електронного урядування для регіонів України базується на визначенні референтних точок (максимальних і мінімальних значень індикаторів) і тим самим показує реальне розташування показника кожної конкретної області між ними. С.П. Спірідонов [7] наводить розрахунок даного методу за такими формулами:

Якщо зв'язок позитивний, то по формулі:

$$I = \frac{(X_{\text{факт}} - X_{\text{min}})}{(X_{\text{max}} - X_{\text{min}})} \quad (1),$$

якщо зв'язок негативний — по формулі:

$$I = 1 - \frac{(X_{\text{факт}} - X_{\text{min}})}{(X_{\text{max}} - X_{\text{min}})} \quad (2) [7].$$

Перевагою зазначеного методу є те, що він дозволяє більш точно враховувати відмінності за окремими індикаторами під час підсумовування, надає можливість відслідкувати динаміку реального зростання (зниження) індексу і кожного індикатора в межах стабільних (референтних) точок. Проблемою є вибір референтних точок на підставі далеко не завжди очевидних критеріїв. [7]. Критика цього методу нормування і базується саме на тому, що для деяких показників об'єктивно визначити мінімум та максимум дуже складно, переважно виключно тільки шляхом отримання експертних оцінок.

Водночас за еталони або стандарти може бути обрано:

- максимальне або середнє значення цього показника по всьому світу, в країні, в конкретному регіоні;
- фактичне значення цього показника за базовий період (попередній рік, будь-який інший часовий відрізок);

**Таблиця 2. Індекс стану електронного урядування в регіонах України та його індикатори**

	I <sub>tc</sub>	I <sub>on</sub>	I <sub>edu</sub>	Інтегральний індекс
Вінницька	0.113371	0.584004	0.8275	0.348688
Волинська	0.123333	0.537782	0.8178	0.330558
Дніпропетровська	0.147018	0.57676	0.8629	0.361889
Донецька	0.150159	0.216424	...	0.183292
Житомирська	0.100244	0.44855	0.8043	0.274397
Закарпатська	0.076464	0.330692	0.7592	0.203578
Запорізька	0.153391	0.54735	0.8438	0.35037
Івано-Франківська	0.08046	0.442392	0.8176	0.261426
Київська	0.138052	0.524955	0.8309	0.331504
Кіровоградська	0.104381	0.520619	0.8262	0.3125
Луганська*	0.106695	0.124119	...	0.115407
Львівська	0.164967	0.562747	0.8355	0.363857
Миколаївська	0.23196	0.426269	0.8182	0.329114
Одеська	0.493398	0.495732	0.8081	0.494565
Полтавська	0.150219	0.503482	0.8586	0.326851
Рівненська	0.070279	0.634855	0.7939	0.352567
Сумська	0.127611	0.438792	0.8165	0.283202
Тернопільська	0.04714	0.614042	0.8260	0.330591
Харківська	0.197389	0.55905	0.8704	0.37822
Херсонська	0.159338	0.439535	0.8198	0.299437
Хмельницька	0.051253	0.585116	0.8409	0.318184
Черкаська	0.125393	0.55708	0.8438	0.341237
Чернівецька	0.091217	0.330622	0.7930	0.21092
Чернігівська	0.198321	0.329206	0.8371	0.263764

**Таблиця 3. Рейтинг регіонів за інтегральним індексом електронного урядування**

	Інтегральний індекс
Одеська	0.494565
Харківська	0.37822
Львівська	0.363857
Дніпропетровська	0.361889
Рівненська	0.352567
Запорізька	0.35037
Вінницька	0.348688
Черкаська	0.341237
Київська	0.331504
Тернопільська	0.330591
Волинська	0.330558
Миколаївська	0.329114
Полтавська	0.326851
Хмельницька	0.318184
Кіровоградська	0.3125
Херсонська	0.299437
Сумська	0.283202
Житомирська	0.274397
Чернігівська	0.263764
Івано-Франківська	0.261426
Чернівецька	0.21092
Закарпатська	0.203578
Донецька*	0.183292
Луганська*	0.115407

— раціональна норма [7], відображена в нормативно-законодавчих документах.

Головними недоліками зазначеного методу нормування є суб'єктивізм і часто недостатнє обґрунтування виробленого вибору еталонів.

З метою проведення аналізу стану електронного урядування було створено Індекс розвитку електронного урядування в регіонах України, який базується на загальній структурі EGDІ. Через брак відповідних первинних даних на рівні окремих регіонів України, пробле-

ми цифрової нерівності та інші особливості розроблений індекс враховує вітчизняну специфіку та доступність вихідних даних для формування агрегованих показників.

Індекс розвитку електронного урядування в регіонах України містить три індикатори: індикатор розвиненості телекомунікаційної інфраструктури, індикатор розвитку онлайн-обслуговування, індикатор розвитку освіти. Подібні індикатори містить і EDGI-2018. Ці індикатори, що входили до Індексу розвитку електронного урядування в регіонах України агрегувалися з однаковою вагою, тобто їх частка в фінальному індексі була рівною. Під час агрегування показників, що входили до індикаторів, у деяких випадках застосовувалися вагові коефіцієнти, що визначались експертним шляхом. Значення вагових коефіцієнтів для цих складових буде наведено у їх описі.

Зауважимо, що наведені в таблицях дані мають нормований вигляд за викладеною вище методикою. Враховуючи необхідність приведення даних до порівнюваних значень, крім нормування, деякі вихідні показники було перераховані у розрахунку на 100000 населення. Такий розмір масштабування зумовлений тим, що така розмірність перерахунку використовується у методології EGDІ-2018. Також це обумовлено тим, що в регіонах України щільність населення є різною, що суттєвим чином може вплинути на значення фінальних показників.

Розглянемо докладніше складові Індексу розвитку електронного урядування в регіонах України.

Індикатор розвиненості телекомунікаційної структури (I<sub>tc</sub>) складається з показників, що формуються на основі регіональних статистичних даних Державної служби статистики України [10], а саме таких:

— Обсяг реалізованих послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку;

— кількість абонентів рухомого (мобільного) зв'язку за регіонами (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ);

— кількість абонентів Інтернет за регіонами у розрахунку на 100000 населення (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ);

— кількість абонентів Інтернет з наданням широко-смугового доступу /Фіксований доступ/ за регіонами (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ);

— кількість абонентів Інтернет з наданням широко-смугового доступу за регіонами /Безпроводовий доступ/ (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ);

— інтернет-послуги: Обсяг реалізованих послуг у сфері телекомунікацій та поштового зв'язку населенню за видами зв'язку та регіонами (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ) (показник був перерахований на 100000 населення як це передбачає методологія EGDІ).

Складові індикатору розвиненості телекомунікаційної структури агрегувалися з однаковою вагою. Цей індикатор відображає ресурсні можливості та потенціал для розвитку електронного урядування, зокрема, доступ до мережі Інтернет, що в умовах цифрової не-

рівності може значно ускладнювати перехід деяких регіонів до такого специфічного виду організації державної влади.

Індикатор розвитку онлайн-обслуговування (Iop) складається з наступних показників:

— Кількість населення в переліку на один ЦНАП (кількість ЦНАПів з сайту decentralization.gov.ua, в майбутньому перспективою отримання даного типу інформації може стати сайт map.snar.in.ua) [12]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,1.

— Кількість послуг доступних онлайн на порталі Державних послуг iGov [13]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,2.

— Рейтинг прозорості регіонів України за даними сайту www.transparency.icps.com.ua [14]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,2.

— Оцінка рівня забезпечення обласними державними адміністраціями умов та безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні розпорядника у балах за результатами моніторингу діяльності Обласних державних адміністрацій як розпорядників публічної інформації, викладеному на сайті www.cedem.org.ua [15]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,1.

— Оцінка рівня забезпечення обласними радами умов та безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні розпорядника у балах за результатами моніторингу діяльності Обласних рад як розпорядників публічної інформації, викладеному на сайті www.cedem.org.ua [15]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,1.

— % ОТГ, які мають доступ до інструментів е-демократії. Дані за посиланням: <https://cid.center/23765432345-2/> [16]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,15.

— % ОТГ, які мають офіційні веб-сайти. Дані за посиланням: <https://cid.center/23765432345-2/> [16]. У агрегуванні до цього показника застосовувався ваговий коефіцієнт 0,15.

Для розрахунку Індикатора розвитку освіти застосовувався показник освіти зі Статистичного збірника Регіональний людський розвиток Державної служби статистики України [17]. Цей показник включає у себе:

— Чистий показник охоплення дошкільними навчальними закладами дітей віком 3—5 років, %.

— Охоплення загальною середньою освітою дітей шкільного віку (6—18 років), %.

— Частка осіб із освітою не нижче рівня "базова вища" серед населення 25 років і старше, %.

— Середня тривалість навчання осіб віком 25 років і старше, років.

— Середній бал за результатами зовнішнього незалежного оцінювання (по всіх предметах) [17].

Наведені нижче таблиці відображають нормовані значення інтегрованих індикаторів.

Зауважимо, що Донецька та Луганська області посіли останні місця в рейтингу в тому числі через відсутність деяких даних про ці області в зв'язку з конфліктом на Сході та наявністю частини тимчасово окупованих територій.

## ВИСНОВКИ ІЗ ЦЬОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ДАЛЬШІ ПЕРСПЕКТИВИ В ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Дослідження продемонструвало, що розрив між значеннями інтегральних показників на рівні окремих областей є достатньо суттєвим, що свідчить про нерівномірність запровадження та використання інструментів електронного урядування та розвитку телекомунікаційної системи. Використання такої методики та проведення розрахунків у майбутньому дозволить визначити динаміку розвитку досліджуваних процесів та ефективність управлінських дій осіб, відповідальних за їх запровадження. Таким чином, дослідження стану розвитку електронного урядування є дуже перспективним, особливо зважаючи на зростаючий попит у сфері надання послуг з електронного урядування та їх все більшу пропозицію. Крім удосконалення безпосередньо методики агрегування складових індексу та пошуку найоптимальніших показників, які б валідно відображали потрібні показники, подальші наукові пошуки повинні також бути у площині налагодження збору статистичної інформації (особливо у регіональному розрізі). Також окремим дослідницьким завданням є формування адекватних індикаторів для визначення ефективності використання інструментів електронного урядування на рівні окремих підприємств та організацій; з'ясування факторів, що заважають суцільному використанню таких інструментів.

### Література:

1. Singh, P., Dwivedi Y.K., Kahlon K.S. et al. Smart Monitoring and Controlling of Government Policies Using Social Media and Cloud Computing Inf Syst Front (2019). available at: <https://doi.org/10.1007/s10796-019-09916-y> (Accessed 15 August 2019).
2. Costake N. (2004) E-Governance: Some Performance and Quality Assurance Aspects. In: Traunmuller R. (eds) Electronic Government. EGOV 2004. Lecture Notes in Computer Science, vol 3183. Springer, Berlin, Heidelberg
3. Saha P., Nath A., Salehi-Sangari E. (2010) Success of Government E-Service Delivery: Does Satisfaction Matter? In: Wimmer M.A., Chappelet J.L., Janssen M., Scholl H.J. (eds) Electronic Government. EGOV 2010. Lecture Notes in Computer Science, vol 6228. Springer, Berlin, Heidelberg. — pp. 204—215.
4. Lafortune G., Gonzalez S., Lonti Z. (2018) Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators. In: Malito D., Umbach G., Bhuta N. (eds) The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance. Palgrave Macmillan, Cham.
5. Kabbar E., Dell P. (2013) Weaknesses of the E-Government Development Index. In: Uesugi S. (eds) IT Enabled Services. Springer, Vienna. available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-7091-1425-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-7091-1425-4_7) (Accessed 15 August 2019).
6. United Nations E-Government Survey (2018), "E-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies", available at: <https://www.unescap.org/resources/e-government-survey-2018-gearing-e-government->

support-transformation-towards-sustainable (Accessed 15 August 2019).

7. Спиридонов С.П. (2010) "Индикаторы качества жизни и методологии их формирования", Вопросы современной науки и практики. № 10—12 (31). С. 208—223.

8. Моніторинг, оцінювання та прогнозування розвитку системи електронного урядування / [С.К. Полумієнко]. — К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. — 64 с. — available at: [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_006\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_006_Feb_2018.pdf) (Accessed 15 August 2019).

9. The Networked Readiness Index. available at: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/network-readiness-index/> (Accessed 15 August 2019).

10. ITU Telecom World. "global platform for governments, corporates and tech SMEs" available at: <http://www.itu.int>. (Accessed 15 August 2019).

11. Регіональна статистика Сайту Державної служби статистики України. [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: <http://ukrstat.gov.ua/> (Accessed 15 August 2019).

12. Сайт ініціативи Децентралізація [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua) (Accessed 15 August 2019).

13. Портал Державних послуг iGov [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: <https://igov.gov.ua> (Accessed 15 August 2019).

14. Рейтинг прозорості регіонів України [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: [www.transparency.icps.com.ua](http://www.transparency.icps.com.ua) (Accessed 15 August 2019).

15. Оцінка рівня забезпечення обласними державними адміністраціями умов та безпосереднього доступу до публічної інформації у приміщенні розпорядника у балах — Результати моніторингу діяльності Обласних державних адміністрацій як розпорядників публічної інформації [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: [www.cedem.org.ua](http://www.cedem.org.ua) (Accessed 15 August 2019).

16. Публічні послуги та електронні сервіси для жителів ОТГ: приклади, посилання, статистика [Електронне джерело]. — Доступ за посиланням: <https://cid.center/23765432345-2/> (Accessed 15 August 2019).

17. Регіональний людський розвиток 2018: [статистичний збірник]. — К.: Державна служба статистики України, 2018. — 72 с.

## References:

1. Singh, P. Dwivedi, Y.K. and Kahlon, K.S. (2019), "Smart Monitoring and Controlling of Government Policies Using Social Media and Cloud Computing Inf Syst Front", available at: <https://doi.org/10.1007/s10796-019-09916-y> (Accessed 15 August 2019).

2. Costake, N. (2004), "E-Governance: Some Performance and Quality Assurance Aspects", Electronic Government. EGOV 2004. Lecture Notes in Computer Science, vol 3183.

3. Saha, P. Nath, A. and Salehi-Sangari, E. (2010), "Success of Government E-Service Delivery: Does Satisfaction Matter?", Electronic Government. EGOV

2010. Lecture Notes in Computer Science, vol 6228, pp. 204—215.

4. Lafortune, G. Gonzalez, S. and Lonti, Z. (2018), "Government at a Glance: A Dashboard Approach to Indicators", The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance, Palgrave Macmillan, Cham.

5. Kabbar, E. and Dell, P. (2013), "Weaknesses of the E-Government Development Index" IT Enabled Services, Springer, Vienna, available at: [https://doi.org/10.1007/978-3-7091-1425-4\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-7091-1425-4_7) (Accessed 15 August 2019).

6. United Nations E-Government Survey (2018), "E-Government to Support Transformation towards Sustainable and Resilient Societies", available at: <https://www.unescap.org/resources/e-government-survey-2018-gearing-e-government-support-transformation-towards-sustainable> (Accessed 15 August 2019).

7. Spyrydonov, S.P. (2010), "Indicators of quality of life and the methodology of their formation", Voprosy sovremennoj nauky y praktyky, vol. 10-12 (31), pp. 208-223.

8. Polumiienko, S.K. (2017), "Monitoring, evaluation and forecasting of the development of e-government system", available at: [https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part\\_006\\_Feb\\_2018.pdf](https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_006_Feb_2018.pdf) (Accessed 15 August 2019).

9. World Economic Forum (2015), "The Networked Readiness Index", available at: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/network-readiness-index/> (Accessed 15 August 2019).

10. ITU Telecom World (2019), "Global platform for governments, corporates and tech SMEs", available at: <http://www.itu.int>. (Accessed 15 August 2019).

11. State Statistics Service of Ukraine (2019), "Regional statistics", available at: <http://ukrstat.gov.ua/> (Accessed 15 August 2019).

12. Decentralization (2019), available at: [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua) (Accessed 15 August 2019).

13. iGov (2019), available at: <https://igov.gov.ua> (Accessed 15 August 2019).

14. Transparent, financially healthy and competitive local governments in Ukraine (2019), "Regions ranking", available at: [www.transparency.icps.com.ua](http://www.transparency.icps.com.ua) (Accessed 15 August 2019).

15. Centre for Democracy and Rule of Law (CEDEM) (2019), "Assessment of the level of provision by the regional state administrations of the conditions and direct access to public information in the premises of the manager in points — Results of monitoring of the activity of the Regional state administrations as managers of public information", available at: [www.cedem.org.ua](http://www.cedem.org.ua) (Accessed 15 August 2019).

16. Center for Innovations Development (2018), "Public services and electronic services for residents of ATS: examples, links, statistics", available at: <https://cid.center/23765432345-2/> (Accessed 15 August 2019).

17. State Statistics Service of Ukraine (2018), Regional'nyj liuds'kyj rozvytok 2018 [Regional Human Development 2018], Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2019 р.

Є. М. Фетіщенко,  
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0001-8367-6660

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.125

# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Ye. Fetishchenko,  
postgraduate student, National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine, Kyiv

## INTERNATIONAL EXPERIENCE OF PLANNING OF THE STATE BUDGET EXPENDITURES AND THE POSSIBILITIES OF ITS USE IN UKRAINE

**Статтю присвячено комплексному дослідженню міжнародного досвіду планування видатків державного бюджету. Автором з'ясовано, що в процесі планування державних бюджетів зарубіжні країни широко використовують програмно-цільовий метод, особливість якого полягає в чіткому визначенні цілей, на які передбачається витратити бюджетні кошти. Досліджено головну характерну ознаку програмно-цільового методу, визначено його потенційні переваги. Особливу увагу приділено організаційним підходам до середньострокового планування, строкам фінансових планів та їх правовим статусам. Розглянуто правила й обмеження планування бюджетних видатків, що діють у США та деяких країнах Європейського Союзу. Проаналізовано структуру видатків державних бюджетів зарубіжних країн, встановлено, що основою якісного планування видатків державних бюджетів є точний прогноз макроекономічних показників. За результатами дослідження підготовлено практичні рекомендації щодо повноцінного впровадження програмно-цільового методу в Україні. Обґрунтовано доцільність скорочення кількості державних стратегічних документів, необхідність залучення в бюджетний процес неурядових організацій, а також запропоновано переглянути структуру видатків Державного бюджету України.**

**The article is devoted to a comprehensive study of the international experience of planning of the state budget expenditures and preparation of practical recommendations on the use of it in Ukraine.**

**The author has found out that in the process of state budget planning foreign countries make extensive use of the program-targeting method. The peculiarity of the program-target method is to clearly define the goals for which the budgetary funds are predicted to spend. The main characteristic of the program-target method (budget expenditures are planned for the medium term) is investigated and its potential advantages (balance of budget resources in perspective, implementation of consistent budget policy, transparency of the budget process) are determined.**

**Special attention is given to organizational approaches to medium-term planning, the timing of financial plans and their legal status. The rules and limitations of planning of the state budget expenditures in the USA and some countries of the European Union as well as key recommendations of the International Monetary Fund and the European Commission on medium-term planning and drafting state budgets are viewed.**

**In the process of the research it is established that the basis of qualitative planning of the state budgets expenditures is the accurate forecast of macroeconomic indicators, which is calculated by joint efforts of public authorities and institutions independent of the state.**

***The author analyzed the structure of expenditures of state budgets and found that in foreign countries with low levels of economic development financing of social needs, science and education is significantly lower than in developed countries.***

***According to the results of studying the experience of planning of the state budget expenditures, practical recommendations on the full implementation of the program-targeted method in Ukraine were prepared. The expediency of reducing the number of state strategic documents and the need to involve non-governmental organizations in the budget process are substantiated. Also it is proposed to review the structure of expenditures of the State Budget of Ukraine.***

*Ключові слова: планування видатків державного бюджету, програмно-цільовий метод, середньострокове планування, середньостроковий фінансовий план, макроекономічні прогнози, видатки державного бюджету.*

*Key words: planning of state budget expenditures, program-target method, medium-term planning, medium-term financial plan, macroeconomic forecasts, state budget expenditures.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Планування видатків державного бюджету є одним з головних інструментів регулювання розвитку країни, роль якого визначається вибором раціональних шляхів розподілу бюджетних ресурсів для досягнення необхідних темпів економічного зростання та підвищення суспільного добробуту.

З метою встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання у 2002 році в Україні в бюджетний процес впроваджено програмно-цільовий метод, який на той час вже широко практикували зарубіжні країни. У вітчизняному законодавстві програмно-цільовий метод визначається як метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [1] та передбачає складання видаткової частини проекту Державного бюджету України за програмами.

Майже весь цей час використання програмно-цільового методу в нашій країні було здебільш формальним: значна частина видатків Державного бюджету затверджувалася без орієнтації на результат, не проводилася оцінка впливу бюджетних видатків на досягнення цілей соціально-економічного розвитку України та реалізацію стратегічних державних завдань, а макроекономічне прогнозування, яке є основою бюджетного планування, характеризувалося невисокою надійністю.

Зазначені недоліки не є вичерпними, проте, зважаючи на першочергові завдання, які стоять перед Україною щодо підвищення якості життя населення та забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, вони обумовлюють необхідність вдосконалення планування видатків Державного бюджету в найкоротший строк.

У цьому контексті вважаємо за доцільне дослідити міжнародний досвід планування видатків державного бюджету та розробити практичні рекомендації щодо застосування кращих зарубіжних практик планування бюджетних видатків в Україні.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Над вивченням міжнародного досвіду планування видатків державного бюджету з метою запровадження його у вітчизняний бюджетний процес працювали науковці І. Боярко, А. Козоріз, Т. Коляда, І. Потеряйло, Д. Рожко, Ю. Остріщенко, М. Тимошенко та інші. Незважаючи на значну кількість проведених досліджень, підготовка пропозицій щодо вдосконалення планування видатків Державного бюджету України з урахуванням вдалих іноземних підходів залишається актуальною і сьогодні.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення міжнародного досвіду планування видатків державного бюджету та підготовка практичних рекомендацій щодо можливостей його використання в Україні.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Зарубіжні країни мають багато спільних рис планування видатків державного бюджету, проте незначна частина позицій дещо розрізняється. Відмінні особливості головним чином обумовлені державним устроєм країн й специфікою їх державного управління.

Як вже зазначалось, протягом тривалого часу зарубіжні країни в процесі планування бюджетів широко використовують програмно-цільовий метод, оскільки саме він визнаний ними "як найефективніший в організації державних витрат" [2, с. 336]. В його основу покладено підхід, відповідно до якого спочатку визначаються результати, яких необхідно досягти, а вже потім вирішується питання про те, які фінансові ресурси необхідні для досягнення цих результатів [3—6].

Попри деякі відмінності у застосуванні програмно-цільового методу загальними рисами, притаманними йому в Австралії, Канаді, Новій Зеландії, США, Японії, країнах Європейського Союзу та пострадянського простору, є: середньострокова перспектива для планування бюджетної політики й показників бюджету (за інши-

ми методами бюджетне планування здійснюється, як правило, тільки на один рік); оцінка економічного розвитку в середньостроковій перспективі як основа для розрахунку бюджетних показників (а не тільки фактичні дані по програмах за кілька останніх років); формування видатків бюджету не за узагальненими функціями, а за програмами із установленням індикаторів їхнього виконання; обґрунтування видатків бюджету не на оцінці виконання бюджету за минулі роки, а на аналізі результативності бюджетної програми [2, с. 334].

Програмно-цільовий метод передбачає необхідність планування видатків державного бюджету на середньострокову перспективу з тим, щоб встановити взаємозв'язок між багаторічними державними цілями та фінансовими можливостями їх реалізації. Зауважимо, що налагодити такий зв'язок у рамках річного плану практично неможливо, оскільки короткострокове планування, як правило, спрямовано на реалізацію виключно тактичних завдань.

Обґрунтування доцільності середньострокового планування полягає в існуванні й інших потенційних переваг. Його запровадження сприяє встановленню чітких пріоритетів у галузі державних фінансів та забезпеченню збалансованості бюджетних ресурсів у перспективі, реалізації послідовної та виваженої бюджетної політики, узгодженої із заходами грошово-кредитної політики, передбаченню наслідків бюджетної політики через кілька років, тобто досягненню її оптимальних результатів шляхом послідовного вирішення соціально-економічних проблем країни. Також середньострокове планування забезпечує прозорість бюджетного процесу, обґрунтовуючи планові показники бюджету, та, як підкреслюють А. Ахламов та О. Голинська, стримує надмірний попит на бюджетні видатки (інструкції міністерства фінансів вимагають від державних відомств і установ неухильного дотримання лімітів, зафіксованих у ньому, регламентують зростання поточних і адміністративних видатків) [7, с. 19]. Водночас планові показники видатків державного бюджету, розраховані на декілька років наперед, є своєрідною гарантією реалізації заходів державної підтримки економіки та соціальних програм.

Зарубіжні країни використовують різні підходи до середньострокового планування. З організаційної точки зору це означає, що планові видатки державного бюджету можуть бути представлені або в річному бюджеті й середньостроковому фінансовому плані, який визначає параметри та напрями бюджетної політики на наступний за плановим період (зазвичай декілька років), або в багаторічному бюджеті, який встановлює параметри бюджету на весь період. Здебільшого зарубіжними країнами в процесі бюджетного планування здійснюється підготовка двох самостійних, але взаємопов'язаних документів.

Середньостроковий фінансовий план будується на базі програм соціально-економічного розвитку країни та макроекономічних прогнозів. У цьому зв'язку він вимагає чіткого, узгодженого формулювання цілей і пріоритетів державної політики та якісного прогнозування макроекономічних показників. Їх (наприклад, темпів зростання валового внутрішнього продукту) переоцінка в середньостроковому періоді може призвести до завищення обсягів державних видатків [8].

Для запобігання можливого використання некоректних макроекономічних прогнозів у Австрії, Бельгії, Нідерландах та інших країнах Європейського Союзу на допомогу органам державної влади приходять незалежні від уряду установи. Найбільш успішною в реалізації такого співробітництва є Німеччина, де спільно з урядом оцінку поточного стану економіки країни та тенденцій її розвитку на майбутній період здійснюють видатні вчені-економісти та сторонні експертні організації. Їх залучення до процесу макроекономічного прогнозування здійснюється шляхом створення науково-допоміжних органів, наділених консультативними функціями, зокрема Ради експертів з питань загальногосподарського розвитку, Експертної ради з оцінки загальногосподарського розвитку [9, с. 17—18]. Важливу допоміжну роль у розробці державних прогнозів й програм також відіграють провідні науково-дослідні економічні інститути, які розробляють коротко-, середньо- та довгострокові прогнози розвитку економіки Німеччини на основі спеціальних контрактів-замовлень, які надходять від державних і недержавних установ [10, с. 459].

Науковці [11; 12] звертають увагу, що даним середньостроковому фінансовому плану притаманний "ковзний" характер. План, у тому числі показники бюджетних видатків, щороку оновлюється з одночасною пролонгацією часових меж на один рік вперед. Корегування здійснюється з урахуванням уточненого прогнозу макропоказників, якій базується на поточній економічній ситуації, змін у соціальному розвитку, а також перегляду напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

Невід'ємною частиною середньострокового планування є система певних правил й обмежень. Так, у Франції встановлені граничні показники зростання видатків бюджету у відсотках до внутрішнього європейського продукту. В США визначається контрольний показник скорочення бюджетного дефіциту, в разі недотримання якого автоматично розпочинається процес секвестрування, тобто зменшення видатків бюджету [13, с. 172—173]. В Греції застосовується мораторій на обмеження обсягів інвестиційних видатків, розрахованих Міністерством економіки [12, с. 50].

З огляду на зазначене можна стверджувати, що в зарубіжних країнах системи правил й обмежень відрізняються різноманітністю. Здебільшого вони враховують особливості бюджетних систем та потреби національних економік. Проте для країн Європейського Союзу Європейська Комісія встановила й декілька загальних рекомендацій щодо середньострокового планування та видатків бюджетів, а саме:

середньостроковий план має покривати всі державні видатки або як мінімум видатки центральної влади та сектору соціального забезпечення;

бажано проводити планування з глибокою деталізацією видатків за секторами;

середньострокові плани мають встановлювати ліміти видатків (обмеження як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів);

строк планування має становити три-чотири роки тощо [11, с. 77].

Враховуючи приписи Європейської Комісії в Австрії, Греції, Данії, Естонії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах,



**Рис. 1. Основні групи видатків державних бюджетів зарубіжних країн**

Джерело: складено на основі [19, с. 154].

Німеччині, Португалії й Фінляндії бюджетні органи розробляють фінансові плани на чотири роки [14, с. 23]. Інші країни Європейського Союзу в основному практикують трирічне планування, і, як зазначає А. Козоріз, "цей вибір досить логічний, тому що стан європейської економіки дає змогу здійснювати відносно адекватне прогнозування саме на такий період. Більш довгострокові прогнози суттєво втрачають точність" [11; с. 79].

Варто підкреслити, що середньострокові фінансові плани більшості країн не мають офіційного статусу закону і формально являють собою зобов'язання уряду дотримуватися видаткових обмежень, покладених в їх основу. Вони складаються та надаються законодавчим органам одночасно з проектами державних бюджетів на відповідний рік в довідково-аналітичних цілях. У той же час, наприклад, у Франції середньостроковий фінансовий план офіційно представляється в парламенті, є об'єктом обговорення й предметом голосування його представників [12, с. 48]. Вибір правового статусу документу обумовлюється впевненістю державних органів у можливості забезпечити досягнення встановлених орієнтирів.

Що стосується річного бюджету, то найчастіше він затверджується у формі закону, і тільки в деяких країнах — в інший спосіб. Наприклад, у Фінляндії й Норвегії бюджет затверджується ухвалою спеціальної парламентської резолюції, а в США — у формі співпадаючої резолюції обох палат Конгресу і при цьому не має обов'язкової юридичної сили [15, с. 134].

Планування державних бюджетів зарубіжних країн має й інші характерні відмінності, зокрема, в структурі їх видаткових частин. Як правило, вона залежить від ряду чинників, у тому числі адміністративно-територіального устрою держави, масштабності завдань, які ви-

рішуються владою на цьому етапі, економічного потенціалу країни, кількості осіб, які користуються соціальною підтримкою тощо. Як зазначає І. Боярко, "співвідношення між окремими групами видатків визначається стратегічною спрямованістю бюджетної політики з урахуванням таких факторів її формування, як рівень соціально-економічного розвитку країни, її соціально-культурні та виробничо-технологічні зв'язки з іншими державами, історичні традиції, діюча модель регулювання економіки" [16, с. 17].

Науковець звертає увагу, що в різні проміжки часу видаткова частина державних бюджетів зарубіжних країн мала різну направленість. Так, "в період становлення ринкових відносин країни спрямовували значну частину своїх бюджетних коштів на здійснення економічної діяльності, з яких до 70% асигнувань зосереджувалося у сфері матеріального виробництва ... з посиленням соціальної функції держави, орієнтованої на безпосереднє забезпечення потреб громадян, було здійснено переорієнтацію грошових потоків держави на соціальний захист і соціальні послуги для населення" [там само].

Сьогодні значна частка коштів державних бюджетів спрямовується на фінансування соціального забезпечення, медицини, освіти. В деяких країнах провідними статтями є також видатки на національну оборону (в США — 18—20% сукупних видатків, у країнах Західної Європи — 10—13%) та науку (в США, Японії — 3—4% ВВП) [17, с. 63; 18, с. 23]. Крім того, з державного бюджету фінансуються економічна діяльність, державне управління, а розвинуті країни такі, як США, Франція, навіть надають допомогу (субсидії, кредити) іншим країнам (рис. 1).

Досліджуючи структуру видатків державних бюджетів зарубіжних країн, не можна не взяти до уваги за-

уваження Т. Табакової, що в країнах з невисоким рівнем економічного розвитку фінансування соціальних потреб, науки й освіти є значно нижчим у порівнянні з розвинутими країнами. Причина криється в пріоритетах, обумовлених неможливістю "мати високі соціальні стандарти в країні, у якій економіка знаходиться в занепаді" [17, с. 63]. Схоже судження висловлює Т. Говорушко, стверджуючи, що держави, які належать до групи країн з розвинутою економікою (Канада, США, країни Західної Європи), зосереджують увагу на розвитку науки та освіти, поліпшення якості та обсягів соціального забезпечення, підвищення якості життя населення, а країни з перехідною економікою — більше на розвитку інженерної інфраструктури та на програмах активізації інноваційної діяльності [20, с. 97].

Важлива роль у плануванні видатків державних бюджетів зарубіжних країн належить їх фінансовому законодавству. В розвинутих країнах воно передбачає, що у випадку неприйняття парламентом рішення про затвердження бюджету до початку нового бюджетного року уряд має право виконувати витратну частину в межах сум, фактично витрачених у попередньому році [21; с. 44].

Крім власних нормативно-правових актів, розвинуті країни часто користуються документами міжнародних інституцій, наприклад, Кодексом належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері (далі — Кодекс) [22].

Розроблений Міжнародним валютним фондом документ має декілька редакцій, кожна з яких відображає ключову думку, що важливою умовою досягнення макроекономічної стабільності та забезпечення соціально-економічного розвитку країни є прозорість у бюджетно-податковій сфері. Її можна досягти тільки за умов чітко визначених повноважень і відповідальності органів державної влади, відкритості процесів планування та виконання бюджету, звітування про виконання бюджету, доступності інформації про бюджет широкому колу громадськості та її достовірності.

Поряд із загальними принципами прозорості функціонування державних фінансів у Кодексі прописані окремі положення, які можуть бути використані країнами в процесі планування державних бюджетів, а саме:

річний бюджет має бути реалістичним, відповідати цілям макроекономічної, податково-бюджетної політики;

видатки бюджету мають бути класифіковані за економічними, функціональними та адміністративними категоріями;

основні статі видатків бюджету мають бути представлені в контексті досягнення цілей державної політики;

підготовка проекту бюджету, публікації бюджетної інформації мають здійснюватися відповідно до встановленого календарного графіку;

у календарному графіку необхідно передбачити достатню кількість часу на розгляд проекту бюджету законодавчими органами.

Варто зауважити, що Кодекс не відзначається обов'язковим характером, проте дотримання його норм розглядається міжнародною спільнотою як дотримання стандартів найкращої практики.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи узагальнення міжнародного досвіду планування видатків державного бюджету, сформулюємо декілька практичних рекомендацій щодо можливостей його використання в Україні.

Насамперед акцентуємо увагу на необхідності поступового впровадження середньострокового бюджетного планування, за допомогою якого можна обґрунтовувати напрями використання бюджетних коштів на цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку. Зробимо застереження, що всупереч досвіду зарубіжних країн, що встановлює безперечні переваги такого бюджетування, можливість невідкладної реалізації його в Україні є досить спірною, оскільки на сьогоднішній день стан вітчизняної економіки не забезпечує можливість прогнозування видатків Державного бюджету навіть на один фінансовий рік без суттєвих відхилень фактичних показників від планових.

У контексті викладеного першочерговим заходом, покликаним сприяти удосконаленню планування видатків Державного бюджету України, має стати поліпшення макроекономічних прогнозів шляхом залучення до їх підготовки неурядових організацій, де працюють експерти, які мають науковий ступінь у галузі економічних наук та вивчають питання макропрогнозування протягом тривалого періоду.

Також особливого значення набуває питання забезпечення відповідності структури планових показників видатків Державного бюджету визначеним пріоритетним напрямом соціально-економічного розвитку України. В цьому аспекті доцільно нагадати, що на зміну невиконаної Програми економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [23] в січні 2015 року затверджено Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" [24]. П'ять напрямів стратегічних перетворень, які передбачали реалізацію 18 реформ та програм розвитку, замінили чотири вектор руху, які відзначилися не тільки новизною, а й чисельністю запланованих заходів — 62 реформами та програмами розвитку держави.

Поряд із Стратегією сталого розвитку "Україна — 2020" затверджені десятки інших стратегічних документів, тому виділити пріоритети в соціально-економічному розвитку нашої країни не те, що складно, а взагалі практично неможливо. А отже, не менш важливим заходом з удосконалення планування видатків Державного бюджету має стати чітке визначення системи державного стратегічного планування, яка дасть змогу не тільки уточнити коло учасників та процедури державного стратегічного планування, а й конкретизує перелік документів, які закріплюватимуть цілі, напрями розвитку України, пріоритети, завдання й заходи та слугуватимуть основою для бюджетного планування.

Виконання цієї рекомендації дозволить скоротити кількість державних стратегічних документів та більш раціонально використовувати бюджетні кошти, надасть можливість представити основні статті видатків бюджету в контексті досягнення цілей державної політики, що, безумовно, буде визнано міжнародним співтовариством як один з позитивних кроків України на шляху до забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері.

З метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки доцільно переглянути структуру бюджетних видатків. Сьогодні в процесі планування Державного бюджету України найбільша частка фінансових ресурсів закладається на здійснення видатків соціального спрямування. Значними статтями видатків бюджету крім того є видатки на загальнодержавні функції, в том числі обслуговування боргу, видатки на оборону, видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу. Спираючись на кращий міжнародний досвід, відповідно до якого переважна частина зарубіжних країн у процесі свого становлення спрямовувала левову частку бюджетних коштів на здійснення економічної діяльності, пропонується збільшити видатки Державного бюджету на економічну діяльність шляхом скорочення видатків на утримання органів законодавчої, виконавчої, судової влади та деяких соціальних видатків. Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є переоцінка доречності в сучасних умовах розвитку України здійснення видатків на соціальний захист окремих категорій населення, а також підготовка пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства з питань діяльності органів державної влади для оптимізації обсягів видатків Державного бюджету на їх утримання.

## Література:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Потеряйло І.Ю. Зарубіжний досвід застосування програмно-цільового методу бюджетування на сучасному етапі в Україні / І.Ю. Потеряйло // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. — 2015. — № 11. — С. 331—337.
3. Деревчук О.І. Зміст та особливості програмно-цільового методу бюджетного фінансування / О.І. Деревчук // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 1. — С. 129—135.
4. Михайленко С.В. Методологічні аспекти планування бюджетних видатків на фінансування соціальних програм / С.В. Михайленко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. — 2014. — № 10 (1). — С. 167—173.
5. Сорока Р.С. Бюджетна система: навч. посіб. / Р.С. Сорока, І.Г. Благун. — Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. — 236 с.
6. Федчук С.І. Правове регулювання програмно-цільового методу у бюджетному процесі: досягнення та перспективи / С.І. Федчук // Фінансове право. — 2012. — № 1 (19). — С. 31—34.
7. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозової невизначеності: регіональний рівень: наук.-метод. розробка / А.Г. Ахламов, О.В. Голинська. — К.: НАДУ, 2010. — 44 с.
8. Тимошенко М.В. Тенденції середньострокового бюджетування в країнах ЄС та перспективи застосування в Україні [Електронний ресурс] / М.В. Тимошенко // Ефективна економіка. — 2012. — № 12. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1684>
9. Коляда Т.А. Організація довгострокового бюджетного планування та прогнозування: досвід провідних країн світу / Т.А. Коляда // Проблеми економіки. — 2013. — № 4. — С. 14—20.
10. Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: ЗАО "Издательство "Экономика". — 2008. — 575 с.
11. Козоріз А.В. Зарубіжний досвід середньострокового бюджетного планування у контексті його застосування в Україні / А.В. Козоріз // Наукові праці НДФІ. — 2012. — № 2 (59). — С. 75—87.
12. Остріщенко Ю.В. Досвід застосування стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою / Ю.В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. — 2011. — № 1 (54). — С. 44—52.
13. Благун І.Г. Бюджетний менеджмент: навч. посіб. / І.Г. Благун, Р.М. Воронко, М.Л. Бучкович. — Львів: "Магнолія 2006", 2007. — 224 с.
14. Monika Sherwood. Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States (Discussion Papers 21, December 2015) [Electronic resource] // European Commission. — Mode of access: WWW.URL: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp021_en.pdf). — Title from the screen.
15. Іжевський П.Г. Фінанси: навч. посіб. / П.Г. Іжевський, О.В. Кошонько. — Львів: "Магнолія 2006", 2013. — 373 с.
16. Боярко І. Аналіз бюджетної політики країн ЄС та України у сфері формування та використання державних видатків / І. Боярко, Н. Дехтяр, О. Дейнека // Вісник НБУ. — 2013. — Вересень. — С. 17—21.
17. Табакова Т. Планування бюджетних видатків в Україні: теоретичний та практичний аспект / Т. Табакова // Економіка. — 2012. — № 5 (119). — С. 61—65.
18. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / [Т.О. Кізима, Н.Я. Кравчук, В.П. Горин та ін.]; за ред. О.П. Кириленко. — Тернопіль: Економічна думка, 2013. — 287 с.
19. Романенко О.Р. Фінанси: підруч. / О.Р. Романенко. — 4-е вид. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 312 с.
20. Фінанси для фінансистів: підруч. / [О.А. Шеремет, І.В. Дем'яненко, К.В. Багацька та ін.]; за заг. ред. Т.А. Говорушко — К.: "Центр учбової літератури", 2013. — 612 с.
21. Рожко Д. Зарубіжний досвід формування бюджету та можливості його використання в Україні / Д. Рожко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Серія: Економіка. — 2009. — № 112. — С. 43—46.
22. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) [Электронный ресурс]: Международный валютный фонд. — Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf>
23. Програма економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [Електронний ресурс] / Президент України. — Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

24. Про Стратегію сталого розвитку "Україна — 2020" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 / Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 13 August 2019).
2. Poteryaylo, I.Y. (2015), "Foreign experience of the application of program-target method of budgeting at the present stage in Ukraine", *Naukovo-informatsijnyj visnyk Ivano-Frankivs'koho universytetu prava imeni Korolia Danyla Halyts'koho*, vol. 11, pp. 331—337.
3. Derevchuk, O.I. (2010), "The content and features of program-target method of budget financing", *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 1, pp. 129—135.
4. Myxajlenko, S.V. (2014), "Methodological aspects of planning budget expenditures for financing social programs", *Aktual'ni problemy rozvytku ekonomiky rehionu*, vol. 10 (1), pp. 167—173.
5. Soroka, R.S. (2011), *Biudzhethna systema* [Budget system], L'vivs'kyj derzhavnyj universytet vnutrishnikh sprav, L'viv, Ukraine.
6. Fedchuk, S.I. (2012), "Legal regulation of program-target method in budget process: achievements and prospects", *Finansove pravo*, vol. 1 (19), pp. 31—34.
7. Akhlamov, O.V. and Holyns'ka, A.H. (2010), *Biudzhethna polityka ta biudzhethne planuvannia v umovakh prohnoznoi nevyznachenosti : rehional'nyj riven'* [Budgetary policy and budget planning in conditions of forecast uncertainty: regional level], NADU, Kyiv, Ukraine.
8. Tymoshenko, M.V. (2012), "Trends of Medium-Term Budgeting in EU Countries and prospects for application in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1684> (Accessed 13 August 2019).
9. Koliada, T.A. (2013), "Organisation of the long-term budget planning and forecasting : experience of the leading countries of the world", *Problemy ekonomiky*, vol. 4, pp. 14—20.
10. Kuzyk, B.N. Kushlyn, V.Y. and Yakovets, Yu.V. (2008), *Prohnozyrovanye, stratehicheskoe planirovanye y natsyonal'noe prohrammyrovanye* [Forecasting, Strategic Planning and National Programming], 2nd ed, ZAO "Yzdatel'stvo "Ekonomyka", Moscow, Russia.
11. Kozoriz, A.V. (2012), "Foreign experience of medium-term budget planning in the context of its application in Ukraine", *Naukovi pratsi NDFI*, vol. 2 (59), pp. 75—87.
12. Ostrischenko, Yu.V. (2011), "Experience of application of strategic budget planning in countries with market economies", *Naukovi pratsi NDFI*, vol. 1 (54), pp. 44—52.
13. Blahun, I.H. Voronko, R.M. and Buchkovych, M.L. (2007), *Biudzhethnyj menedzhment* [Budget Management], Mahnoliia 2006, L'viv, Ukraine.
14. Sherwood, M. (2015), "Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States", available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp021_en.pdf) (Accessed 13 August 2019).

15. Izhevs'kyj, P.H. and Koshon'ko, O.V. (2013), *Finansy* [Finances], Mahnoliia 2006, L'viv, Ukraine.

16. Boiarko, I. Dekhtiar, N. and Dejneka, O. (2013), "Analysis of the budget policy of EU countries and Ukraine in the field of formation and use of state expenditures", *Visnyk NBU*, vol. 9, pp. 17—21.

17. Tabakova, T. (2012), "The main principles of planning budget expenditures in Ukraine", *Ekonomika*, vol. 5 (119), pp. 61—65.

18. Kyrylenko, O.P. Kizyma, T.O. Kravchuk, N.Ya. and Horyn, V.P. (2013), *Finansy zarubizhnykh krain* [Finances of foreign countries], *Ekonomichna dumka*, Ternopil', Ukraine.

19. Romanenko, O.R. (2009), *Finansy* [Finances], 4rd ed, Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

20. Hovorushko, T.A. Sheremet, O.A. Dem'ianenko, I.V. and Bahats'ka, K.V. (2013), *Finansy dlia finansystiv* [Finance for financiers], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.

21. Rozhko, D. (2009), "Foreign experience of budgeting and its possible use in Ukraine", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Seriya: Ekonomika*, vol. 112, pp. 43—46.

22. International Monetary Fund (2007), "Code of Good Practices on Fiscal Transparency", available at: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/coder.pdf> (Accessed 13 August 2019).

23. President of Ukraine (2010), "Economic Reform Program 2010-2014 "Wealthy Society, Competitive Economy, Effective State", available at: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf) (Accessed 13 August 2019).

24. President of Ukraine (2015), Decree "About the Strategy for Steel Development "Ukraine - 2020", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 13 August 2019).

*Стаття надійшла до редакції 18.08.2019 р.*

[www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua)

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

**Виходить 12 разів на рік**

**Видання включено до переліку  
наукових фахових видань України  
з ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

С. А. Капелюшний,  
здобувач, Національний університет цивільного захисту України  
ORCID ID: 0000-0001-9745-9288

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.132

# РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ МОЛОДШОГО КЕРІВНОГО СКЛАДУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ: ОБГРУНТУВАННЯ ШЛЯХІВ УДОСКОНАЛЕННЯ

S. Kapelyushny,  
postgraduate student, National university of civil defence of Ukraine

THE ROLE OF STATE REGULATION IN THE FORMATION OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE NCO OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE: JUSTIFICATION OF WAYS OF IMPROVEMENT

**Доведено актуальність дослідження державного регулювання системи професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Сформовано визначення та структурні елементи зазначеної системи. Обгрунтовано об'єкти державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Визначено суб'єкти та функції державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Сформовано основоположні механізми державного регулювання цієї сфери. Здійснено аналіз правового, організаційного та мотиваційного механізмів державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Розроблено схему структури та змісту державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Надано пропозиції з розвитку правового, організаційного та мотиваційного механізмів державного регулювання. Визначено напрями подальших наукових досліджень.**

***It is established that the National Guard of Ukraine is moving by reforming and building on the model of the security and defense forces of the leading EU and NATO countries. A key milestone in the process of modernizing and updating military formations and law enforcement agencies is the formation of a highly professional NCO, which is the backbone of many of the world's leading military and law enforcement units. The main purpose is to investigate the role of state regulation in the formation of the system of professional development of the NCOs and officers of the National Guard of Ukraine and the formation of appropriate ways of improvement.***

***Proposals for the development of legal, organizational and motivational mechanisms of state regulation of professional development of the NCO of the National Guard of Ukraine have been provided. Implementation of the state policy on improvement of normative-legal acts of strategic and practical direction, as well as analytical normative-legal acts on professional development of the NCO of the National Guard of Ukraine. Introduction of the basics of personnel management in the personnel support of units and units of the National Guard of Ukraine and development of a system of multilevel training of the NCO of the National Guard of Ukraine. Provision of high social standards by the state, high-level organization of military and social security bodies by the military administration, as well as career advancement of sergeants and officers.***

**Implementation of the state policy in the field of professional development of the NCOs will allow to differentiate the functions of sergeants (officers) and officers, to create motivational factors for career growth, to ensure social attractiveness of military service, to introduce a transparent system of personnel selection, to introduce an effective system of recruitment. The areas of further scientific research will be aimed at improving the system of professional development of the NCO of the National Guard of Ukraine.**

*Ключові слова: державне регулювання, професійний розвиток, система професійного розвитку, молодший керівний склад, шляхи удосконалення, Національна гвардія України.*

*Key words: state regulation, professional development, system of professional development, NCO, ways of improvement, National Guard of Ukraine.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Збройна агресія проти України у 2014 році, включаючи незаконну окупацію Криму і Донбасу, стала поштовхом для реформування військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення України. Головним напрямом цієї стратегії є поступове реформування сектору безпеки та оборони відповідно до стандартів ЄС та НАТО. Сьогодні Національна гвардія України рухається шляхом реформування та розбудови за зразком сил безпеки і оборони провідних країн ЄС та НАТО. Ключовим етапом у процесі модернізації та оновлення військових формувань та правоохоронних органів є формування високопрофесійного молодшого керівного складу, який є кісткою багатьох передових військових та правоохоронних формувань світу.

Молодший керівний склад відіграє особливо важливу роль у повсякденній діяльності сил безпеки і оборони, оскільки його наявність розглядається як один із основних атрибутів сучасних військових формувань та правоохоронних органів й є невід'ємною складовою їх професіоналізації. Саме сержанти є основою молодшого керівного складу в успішних професійних арміях, вони забезпечують спадкоємність військового досвіду та виучки.

Таким чином, актуальність теми дослідження визначається перспективою виконання завдань сержантами та старшинами Національної гвардії України в умовах інтеграції України в ЄС та НАТО; розбіжністю сучасних наукових підходів щодо формування системи підготовки молодшого керівного складу у військових формуваннях та правоохоронних органах країн ЄС, НАТО та України; недостатньою теоретико-методологічною розробленістю наукового завдання щодо державного регулювання системи професійного розвитку молодшого керівного складу частин та підрозділів Національної гвардії України; практичною значимістю розвитку професійного молодшого керівного складу як однієї з важливих умов виконання службово-бойових завдань частинами та підрозділами Національної гвардії України.

## АНАЛІЗ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Оцінці проблем державного управління кадровим забезпеченням у сфері безпеки і оборони присвячені

праці В. Зозулі, Т. Кагановської, А. Клочка, О. Ілюшиної, К. Левченка, В. Яцуби. Дослідженню питань професійного розвитку молодшого керівного складу військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення було приділено увагу в працях В. Воробйова, М. Медвідя, О. Вергуна, Е. Ващенко, М. Гацько та ін. вчених. О. Кокуна, І. Пішка, Н. Лозінської, В. Павліка, І. Приходька, О. Колісниченка, Я. Мацегори, І. Воробйової та ін. Вченими зроблено значний внесок у дослідження проблем професійного розвитку молодшого керівного складу складових сектору безпеки і оборони. Питанню вивчення саме державного регулювання системи професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України не приділено уваги. Вказані питання потребують проведення окремого дослідження та розробки відповідних теоретичних і практичних рекомендацій.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження ролі державного регулювання у формуванні системи професійного розвитку сержантського та старшинського складу Національної гвардії України та формування відповідних шляхів удосконалення.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Наразі законодавцем [1] визначено, що метою державної політики у сфері професійного розвитку працівників є підвищення їх конкурентоспроможності відповідно до суспільних потреб шляхом сприяння роботодавцю в ефективному використанні праці та забезпеченні досягнення належного професійного рівня працівниками. Державна політика у сфері професійного розвитку працівників формується за принципами доступності професійного розвитку працівникам, вільного вибору роботодавцем форм і методів забезпечення професійного розвитку працівників з урахуванням специфіки їх роботи, додержання інтересів роботодавця та працівника, а також безперервності процесу професійного розвитку працівників [1].

Органи управління Національної гвардії України повинні дотримуватись зазначених принципів державної політики під час організації заходів з професійного розвитку молодших керівників. Отже, системою державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України в за-

гальному вигляді можна вважати взаємопов'язану сукупність елементів, що здійснюють вплив на суспільні відносини в сфері професійного розвитку молодшого керівного складу, організуючи їх відповідно до завдань держави та існуючих й імовірних загроз національній безпеці.

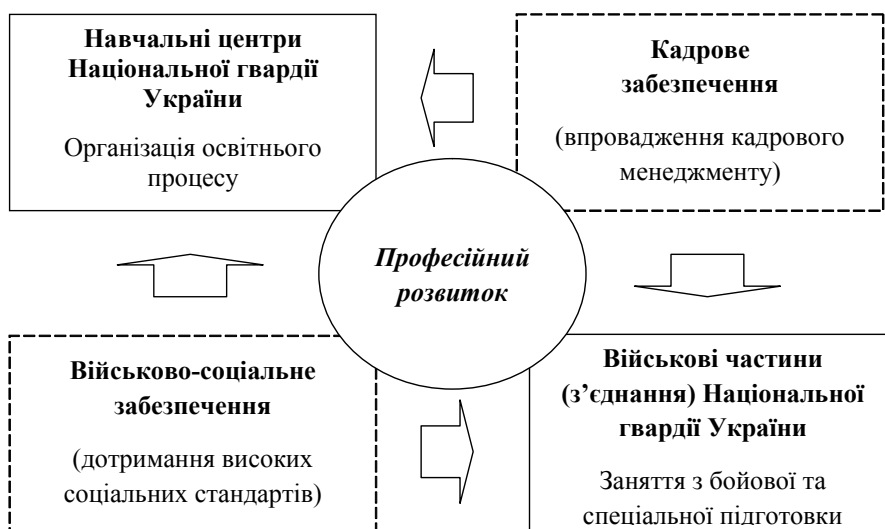
Структурними елементами зазначеної системи є об'єкти державного управління, суб'єкти державного регулювання та механізми регулювання.

Об'єктами державного регулювання (див. рис. 1) є освітній процес у системі навчання у навчальних центрах, заняття з бойової та професійної підготовки в ході проходження служби на посадах молодшого керівного складу. Крім того, до об'єктів державного регулювання можливо віднести роботу з кадрового забезпечення (впровадження кадрового менеджменту) та військово-соціальне забезпечення (дотримання високих соціальних стандартів).

Статтею 3 Закону України [1] визначено, що управління у сфері професійного розвитку працівників здійснюється за двома рівнями: центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики, центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки, молоді та спорту, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відповідно до їх повноважень та роботодавцями шляхом організації професійного навчання працівників, їх атестації.

Виходячи зі сказаного, можливо зазначити, що суб'єкти державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України здійснюють регулювання на загальнодержавному, відомчому, регіональному та місцевому рівнях управління. В залежності від рівнів управління суб'єкти державного регулювання здійснюють дозвольні, контрольні, організаційні та виконавчі функції (див. рис. 2).

На загальнодержавному рівні суб'єктами державного регулювання є Верховна рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти і науки України. Функціями державного регулювання є дозвольні і контрольні, а саме: реєстрація закладів освіти, ліцензування освітньої діяльності, моні-



**Рис. 1. Об'єкти державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України**

ринг якості освіти, атестація педагогічних працівників.

Відомчий рівень державного регулювання складають Міністерство внутрішніх справ України та Головне управління Національної гвардії України. Контрольні та



**Рис. 2. Суб'єкти та функції державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України**



**Рис. 3. Схема структури та змісту державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України**

організаційні функції державного регулювання є основними на цьому рівні, ними є: реєстрація закладів освіти, організація освітнього процесу, методичний супровід, координація діяльності закладів освіти, формування державного замовлення.

На регіональному рівні суб'єктами державного регулювання є місцеві державні адміністрації та територіальні управління Національної гвардії України. Функціями державного регулювання є дозвольні та організаційні, а саме атестаційна експертиза організації освітньої діяльності підрозділами освіти та науки обласних державних адміністрацій та оцінювання якості освітньої діяльності (оцінка виконання заходів бойової та спеціальної підготовки) органами управління бойової та спеціальної підготовки територіальних управлінь Національної гвардії України.

Місцевий рівень державного регулювання складають військові частини (з'єднання) Національної гвардії України. Функціями державного регулювання є організаційні та виконавчі щодо розробки та реалізації програм підготовки, організації проведення навчальних занять (виконання заходів освітньої діяльності).

Надалі зупинимося на дослідженні механізмів державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. У сучасному суспільстві механізми державного регулювання відіграють основну роль в державній політиці щодо забезпечення сфер суспільного життя. В науці держав-

ного управління механізмам надано основоположне місце. Механізми державного регулювання є знаряддям управління в устрої держави. Під механізмами державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України будемо розуміти сукупність державно-управлінських заходів, засобів, важелів, стимулів, за допомогою яких органи виконавчої влади та військово командування організовують функціонування системи професійного розвитку молодшого керівного складу з метою забезпечення виконання завдань за призначенням частинами та підрозділами Національної гвардії України.

Механізми державного регулювання повинні базуватися на основоположних принципах державного управління, а саме верховенства права, прозорості, доступності, соціальної справедливості, відповідальності, підзвітності та ін. На нашу думку, основоположними механізмами державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу є організаційний, правовий та мотиваційний механізми.

Загально прийнято, що організаційним механізмом є адмініст-

ративні та організаційні методи регулювання, а саме сукупність різних за своєю природою конкретних організаційних елементів у механізмі управління, що мають організовувати ефективне державне регулювання діяльністю державно-управлінської системи [2—4]. Сутність організаційних механізмів складають суб'єкт-об'єктні відносини, що базуються на функціях державного регулювання.

Правовим механізмом є сукупність державно-правових засобів, за допомогою яких держава здійснює регулюючий вплив на суспільні відносини у визначеній сфері суспільного життя [5—7]. Основними інструментами правового регулювання є Конституція та закони України; укази й розпорядження Президента України; постанови та інші акти Верховної Ради, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів, нормативно-правові акти центральних органів влади та відомчі нормативно-правові акти.

Під мотиваційними механізмами сучасна державно-управлінська думка [8—10] розуміє процес або сукупність процесів, прийомів, методів, підходів щодо цілеспрямованого формування у працівника зацікавленого ставлення до праці та її результатів, або іншими словами — упорядкована сукупність мотивів, що спрямовані на досягнення мети.

Виходячи з вищенаведеного, структура державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України має таке наповнення (рис. 3).

## ВИСНОВКИ

Таким чином, пропозиціями з розвитку правового, організаційного та мотиваційного механізмів державного регулювання професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України можливо зазначити такі заходи.

Здійснення державної політики з удосконалення нормативно-правових актів стратегічного та практичного спрямування, а також аналітичних нормативно-правових актів щодо професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України. Впровадження основ кадрового менеджменту у кадрове забезпечення частин та підрозділів Національної гвардії України та розроблення системи багаторівневої підготовки молодшого керівного складу Національної гвардії України. Забезпечення державою високих соціальних стандартів, організація на високому рівні органами військового управління військово-соціального забезпечення, а також забезпечення кар'єрного зростання сержантів та старшин.

Реалізація державної політики у сфері професійного розвитку сержантського складу дозволить розмежувати функції сержантів (старшин) та офіцерів, створити мотиваційні чинники для кар'єрного зростання, забезпечити соціальну привабливість проходження військової служби, запровадити прозору систему кадрового відбору, впровадити ефективну систему просування по службі. Напрями подальших наукових досліджень будуть спрямовані на удосконалення системи професійного розвитку молодшого керівного складу Національної гвардії України.

## Література:

1. Про професійний розвиток працівників: Закон України від 12.01.2012 р. № 4312-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17>
2. Бєлай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика: Монографія. Харків: Вид-во НА НГУ, 2015. 349 с.
3. Панов В., Світак В., Ситнік В. Питання підготовки молодших спеціалістів інженерних військ у Збройних Силах України. Збірник наукових праць НА ДПСУ. Серія: військові та технічні науки, 2018. Вип. 1 (75). С. 206—217.
4. Кізян Р.В., Бєлай С.В. Теоретико-методологічні засади обґрунтування організаційного механізму державного управління системою антитерористичної безпеки України. Держава та регіони: науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління. Запоріжжя: Вид-во КПУ, 2018. № 4 (64). С. 243—248.
5. Бєлай С.В. Дослідження державних правових механізмів протидії кризовим ситуаціям соціально-економічного походження. Честь і закон. 2013. № 4. С. 19—24.
6. Бєлай С.В. Дослідження механізмів правового регулювання у сфері протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру. Університетські наукові записки. 2013. № 2 (46). С. 27—32.
7. Дегтяр А.О., Халецький А.В., Бєлай С.В. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та

практика державного управління: монографія. Донецьк: Вид-во "Донбас", 2012. 438 с.

8. Климчук А. Важелі регулювання професійно-кваліфікаційної мотивації персоналу в ефективному управлінні підприємством. Науковий вісник МНУ імені В.О. Сухомлинського. Економічні науки. 2016. № 1 (6). С. 12—17.

9. Боковець В.В. Розроблення мотиваційних механізмів — прискорення інноваційної діяльності підприємств. Економіка та управління підприємствами. 2017. Вип. 9. С. 344—349.

10. Мельникова К.В. Мотивація інноваційне активного персоналу підприємства. Бізнес Інформ. 2014. № 4. С. 262—266.

## References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "On the professional development of employees", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4312-17> (Accessed 21 August 2019).
2. Bielai, S.V. (2015), Derzhavni mehanizmy protydyi kryzovym javyshham social'no-ekonomichnoho harakteru: teoriya, metodologiya, praktyka [State mechanisms of counteraction to crisis phenomena of socioeconomic nature: theory, methodology, practice], NA NGU, Kharkiv, Ukraine.
3. Panov, V. Svitak, V. and Sitnik, V. (2018), "Issues of training of junior specialists of engineering troops in the Armed Forces of Ukraine", Zbirnyk naukovykh prac' NA DPSU. Seriya: vijs'kovi ta texnichni nauky, vol. 1 (75), pp. 206—217.
4. Kizyan, R.V. and Bielai, S.V. (2018), "Theoretical and methodological foundations of the substantiation of the organizational mechanism of state management of the anti-terrorist security system of Ukraine", Countries and regions: a scientific and production journal. Series: Public Administration, vol. 4 (64), pp. 243—248.
5. Bielai, S.V. (2013), "Investigation of state legal mechanisms of counteraction to crisis situations of socioeconomic origin", Chest' i zakon, vol. 4, pp. 19—24.
6. Bielai, S.V. (2013), "Research of mechanisms of legal regulation in the sphere of crisis response of socioeconomic nature", Universytets'ki naukovy zapysky, vol. 2 (46), pp. 27—32.
7. Degtyar, A.O. Khaletsky, A.V. and Bielai, S.V. (2012), Vzayemodiya organiv derzhavnoyi vlady z gromads'kisty: teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya [Interaction of public authorities with the public: theory and practice of public administration], Donbas, Donetsk, Ukraine.
8. Klimchuk, A. (2016), "Levers of regulation of professional and qualitative motivation of personnel in effective management of the enterprise", Naukovy visnyk MNU imeni V.O. Suxomlyns'kogo, Ekonomichni nauky, vol. 1 (6), pp. 12—17.
9. Bokovets, V.V. (2017), "Development of motivational mechanisms — acceleration of innovation activity of enterprises", Ekonomika ta upravlinnya pidpryemstvamy, vol. 9, pp. 344—349.
10. Melnikova, K.V. (2014), "Motivation of innovatively active company staff", Biznes Inform, vol. 4, pp. 262—266. *Стаття надійшла до редакції 21.08.2019 р.*