

## 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

## 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 А. 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 президентові 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  
**Курташвілі 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 А. О.**, д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів оподаткування і підприємництва Вінницького інституту конструювання одягу та підприємництва

# ІНВЕСТИЦІЇ:

## ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

**№ 6 березень 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 28.03.19 р.

Підписано до друку 28.03.19 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 25,2.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2803/3.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

## 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 національно-  
го університету імені Петра Могили  
**Горбачук 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 факуль-  
тету 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  
**Калынин 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 менеджменту,  
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

**№ 6 березень 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 28.03.19 р.

Підписано до друку 28.03.19 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 25,2.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2803/3.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2018

# ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 6 березень 2019 р.

## У НОМЕРІ:

### *Економічна наука*

Горб К. М., Корнєєв М. В.

Послідовність маркетингових дій щодо залучення краєзнавчих ресурсів туризму до туристичних продуктів суб'єктів ринку ..... 5

Іванченкова Л. В.

Фінансово-аналітичні інструменти в управлінні процесами виробництва й реалізації продукції харчових підприємств ..... 9

Назукова Н. М.

Податкове стимулювання інвестицій у контексті інноваційно-орієнтованого економічного зростання: європейський досвід та українські реалії ..... 14

Пустовгар С. А.

Сценарний підхід до оцінювання ризику неплатоспроможності підприємств ..... 22

Вакар Т. В., Мороз І. О., Лазарчук О. В.

Моніторинг стану сільських територій України з позицій брендоутворюючих факторів розвитку ..... 28

Довгаль О. В.

Прогноз впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій ..... 34

Моїсєєва Н. І.

Статистичний облік розвитку туристичної сфери та її інноваційності: аспекти удосконалення та гармонізації ..... 42

Дробязко С. І.

Управління економічною безпекою підприємств страхового сектору в умовах інформаційного простору ..... 47

Олексієвець О. М.

Диверсифікація діяльності державних лісгосподарських підприємств Рівненської області: фінансово-інвестиційні та екологічні аспекти ..... 51

Давидова І. І.

Державна фінансова політика суспільного розвитку ..... 57

Хоружий Д. Г.

Запобігання банківським кризам: досвід Європейського банківського союзу ..... 64

### *Державне управління*

Жовнірчик Я. Ф.

Механізми публічного управління соціально-економічною безпекою держави ..... 71

Іванова Т. В.

Публічне управління обслуговуючою кооперацією сільських територій: проблеми та перспективи розвитку ..... 77

Бурик З. М.

Державна підтримка обслуговуючої кооперації сільських територій в контексті сталого розвитку ..... 81

Зима І. Я.

Аналіз сучасної інституційної системи реформування охорони здоров'я у відповідності до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" ..... 87

Борис О. П.

Організація управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми та шляхи їх вирішення ..... 92

Обуховська Т. І.

Еволюція організаційно-правових механізмів захисту персональних даних в умовах становлення цифрової економіки в Україні ..... 97

Кравчук О. В.

Напрями застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки ..... 104

Бондаренко А. І.

Механізм протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави ..... 108

Орел М. Г.

Визначення основних компонентів моделі забезпечення політичної безпеки ..... 111

Мошенський С. З., Нонік В. В., Сергієнко І. Г.

Правовий механізм регулювання професійної етики в системі державного управління ..... 116

Галицький О. М., Гришова Р. В.

Світовий досвід реалізації державної політики підтримки осіб з інвалідністю та його імплементація в Україні ..... 122

Голяшкіна О. А.

Особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України ..... 128

Кропівницька М. Е.

Впровадження послуги раннього втручання на рівні пілотних областей в Україні ..... 132

Хребтій І. В.

Зарубіжний досвід децентралізації на місцевому і регіональному рівнях ..... 138

Балан М. І.

Планування і прогнозування як необхідні умови безпекової діяльності ..... 143

# INVESTYTSIYI: PRAKTYKA TA DOSVID

№ 6 / 2019

## CONTENTS:

### *Economy*

Horb K., Korneyev M.

PROCEDURE OF MARKETING ACTIONS AFFECTING ATTRACTION OF LOCAL LORE TOURISM RESOURCES  
TO TOURISM PRODUCTS OF MARKET SUBJECTS ..... 5

Ivanchenkova L.

FINANCIAL AND ANALYTICAL TOOLS IN MANAGING PROCESSES OF PRODUCTION  
AND REALIZATION OF FOOD PRODUCTS PRODUCTION ..... 9

Nazukova N.

INVESTMENT TAX INCENTIVES IN THE CONTEXT OF INNOVATIVE-ORIENTED ECONOMIC GROWTH:  
EUROPEAN EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES ..... 14

Pustovhar S.

SCENARIO APPROACH TO EVALUATION OF THE RISK OF ENTERPRISES INSOLVENCY ..... 22

Vakar T., Moroz I., Lazarchuk O.

MONITORING THE STATUS OF RURAL AREAS OF UKRAINE WITH POSITIONS OF BRAND-FORMING  
FACTORS OF DEVELOPMENT ..... 28

Dovgal O.

FORECAST ON DOMINANT COMPONENTS OF RESOURCE POTENTIAL FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS ..... 34

Moiceeva N.

STATISTICAL ACCOUNT OF DEVELOPMENT OF TRAVELING SPHERE AND ITS INNOVATION:  
ASPECTS OF IMPROVEMENT AND HARMONIZATION ..... 42

Drobnyazko S.

CONTROLLING THE ECONOMIC SECURITY OF INSURANCE ENTERPRISES IN THE CONDITIONS OF INFORMATION SPACE ..... 47

Oleksiievets O.

DIVERSIFICATION OF THE ACTIVITIES OF THE STATE FORESTRY ENTERPRISES OF THE RIVNE REGION:  
FINANCIAL, INVESTMENT AND ENVIRONMENTAL ASPECTS ..... 51

Davydova I.

STATE FINANCIAL POLICY OF SOCIAL DEVELOPMENT ..... 57

Khoruzhji D.

PREVENTION OF BANK CRISIS: EXPERIENCE OF THE EUROPEAN BANKING UNION ..... 64

### *Public administration*

Zhovnirchuk Ya.

MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE BY SOCIAL AND ECONOMIC SAFETY OF THE STATE ..... 71

Ivanova T.

PUBLIC ADMINISTRATION OF SERVICE CO-OPERATION OF AGRICULTURAL TERRITORIES:  
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT ..... 77

Buryk Z.

STATE SUPPORT OF SERVICE COOPERATIVES OF RURAL AREAS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT ..... 81

Zyma I.

ANALYSIS OF THE MODERN SYSTEM OF HEALTH CARE REFORM IN ACCORDANCE WITH THE LAW OF UKRAINE  
"ON STATE FINANCIAL GUARANTEES OF PUBLIC HEALTH CARE" ..... 87

Boris O.

ORGANIZATION OF MANAGEMENT IN EXCESSIVE SITUATIONS: PROBLEMS AND WAYS FOR THEIR SOLUTION ..... 92

Obuhovskaya T.

EVOLUTION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF PERSONAL  
DATA IN THE CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT OF THE DIGITAL ECONOMY IN UKRAINE ..... 97

Kravchuk O.

THE DIRECTIONS OF APPLICATION OF SPECIAL METHODS OF CRIMINALIST IN THE PROCESSES  
OF STATE SECURITY ENSURING ..... 104

Bondarenko A.

THE MECHANISM OF COUNTERACTION TO EXTERNAL AND INTERNAL RISKS OF STATE FINANCIAL SECURITY ..... 108

Orel M.

DETERMINATION THE MAIN COMPONENTS OF THE MODEL FOR PROVIDING POLITICAL SECURITY ..... 111

Moshenskyi S., Nonik V., Serhiienko I.

LEGAL MECHANISM FOR REGULATION OF PROFESSIONAL ETHICS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION ..... 116

Halytskyi O., Gryshova R.

WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF SUPPORT OF PERSONS WITH DISABILITIES  
AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE ..... 122

Holiashkina O.

PECULIARITIES OF OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS IN PRESIDENT'S OF UKRAINE ACTIVITY ..... 128

Kropivnytska M.

EARLY INTERVENTION SERVICE IMPLEMENTATION AT THE LEVEL OF THE PILOT AREAS IN UKRAINE ..... 132

Khrebtiiy I.

FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION AT LOCAL AND REGIONAL LEVELS ..... 138

Balan M.

PLANNING AND FORECASTING AS NECESSARY CONDITIONS SECURITY ACTIVITIES ..... 143

К. М. Горб,  
к. геогр. н., доцент, доцент кафедри міжнародних економічних відносин,  
регіональних студій та туризму, Університет митної справи та фінансів  
М. В. Корнєєв,  
д. е. н., доцент, професор кафедри міжнародних економічних відносин,  
регіональних студій та туризму, Університет митної справи та фінансів

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.5

## ПОСЛІДОВНІСТЬ МАРКЕТИНГОВИХ ДІЙ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ КРАЄЗНАВЧИХ РЕСУРСІВ ТУРИЗМУ ДО ТУРИСТИЧНИХ ПРОДУКТІВ СУБ'ЄКТІВ РИНКУ

К. Horb,  
Candidate of Geographic Sciences (Ph. D.), Associate Professor, Associate Professor of the Department  
of International Economic Relations, Regional Studies and Tourism, University of Customs and Finance  
M. Korneyev,  
Doctor of Economics, Associate Professor, Professor of the Department of International  
Economic Relations, Regional Studies and Tourism, University of Customs and Finance

### PROCEDURE OF MARKETING ACTIONS AFFECTING ATTRACTION OF LOCAL LORE TOURISM RESOURCES TO TOURISM PRODUCTS OF MARKET SUBJECTS

**Виділено змістовні напрями загальної маркетингової діяльності щодо виходу та закріплення краєзнавчих ресурсів туризму на туристичному ринку. Розглянуто особливості сегментування споживачів туристичного ринку, що мають залучатися до відвідування краєзнавчих ресурсів туризму. Запропоновано послідовність маркетингових дій щодо залучення краєзнавчих ресурсів туризму до туристичних продуктів суб'єктів ринку, що включає вісім основних етапів — від формування регіонального кадастру краєзнавчих ресурсів туризму до функціонування високоприбуткової розгалуженої системи маршрутів туристичних подорожей і широкого спектру високоякісних туристичних послуг при гармонійному співвідношенні їх представленості на місцевому, загальнодержавному та міжнародному туристичних ринках. На прикладі краєзнавчих ресурсів туризму Дніпропетровської області запропоновано загальну специфіку програм їх відвідування для кожного з сегментів туристичного ринку, виділених за психографічною ознакою.**

*It is established that further development of the modern tourism business on the basis of local lore resources, with a promising entry to new levels and scales, necessarily requires high-quality marketing support. The effective use of marketing tools will allow not only to achieve greater commercial success for the companies of the specified type, but also to improve the tourist image, revive the overall "tourist life" and increase revenues from tourism to many regional and local budgets. It is determined that the general marketing activity as to the release and consolidation of the local lore tourism resources in the tourism market can be divided into two main directions: firstly, the organizational and technical preparation of the local lore tourism resources for tourism use, and secondly, the general and targeted promotion of visiting the local lore tourism resources in the process of tourist trips, search for consumers and attracting them to visit the local lore tourism resources with a certain tourism purpose.*

*The features of segmentation of the tourist market consumers, who are to be involved in visiting the local lore tourism resources, are considered. The procedure of marketing actions for attraction of local lore tourism resources to tourist products of the market subjects, which includes eight main stages, is suggested — from the formation of a regional cadastre of local lore tourism resources to the functioning of a highly profitable extensive system of tourist travel routes and a wide range of high-quality tourist services with a harmonious balance of their representation in the local, national and international tourist markets. On the example of local lore tourism resources of the Dnepropetrovsk region the general specificity of programs of their visiting for each of the tourist market segments, allocated on a psychographic basis, is offered.*

*It is determined that the systematization of local lore tourism resources by other features is relevant, along with the functional-activity and content ones, as well as the creation, as a result, of consolidated*

**regional cadastres of local lore tourism resources. It was established that other segmental features of tourist products consumers on the basis of local lore tourism resources, along with psychographic, are to be substantiated.**

*Ключові слова: краєзнавчі ресурси туризму, туристичний ринок, туристичний продукт, суб'єкт туристичного ринку, психотип туриста, туристичний маркетинг, споживач, сегментація.*

*Key words: local lore tourism resources, tourist market, tourism product, tourist market subject, tourist psychotype, tourist marketing, consumer, segmentation.*

## АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ

Подальший розвиток сучасного туристичного бізнесу на базі місцевих краєзнавчих ресурсів, з перспективним виходом на нові рівні та масштаби, неодмінно потребує високоякісного маркетингового забезпечення. Вміле використання маркетингового інструментарію дозволить не лише досягти більшого комерційного успіху підприємствам означеного типу, а й покращити туристичний імідж, поживати загальне "туристичне життя" і збільшити надходження від туризму до багатьох регіональних та місцевих бюджетів. Вищезазначене потребує обґрунтування схеми послідовності маркетингових дій щодо залучення краєзнавчих ресурсів туризму (далі — КРТ) до туристичних продуктів суб'єктів ринку, зіставлення головних тематичних блоків таких ресурсів з провідними типами споживачів туристичного продукту в контексті сегментації туристичного ринку.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Будь-які зіставлення та взаємоаналіз краєзнавчих ресурсів (як конкретних об'єктів та явищ, так і відомостей про них) з окремими аспектами туристичного мар-

кетингу в науковій літературі практично відсутні. Найближчими за змістом до тематики нашої статті вважаємо праці, присвячені, по-перше, туристичному маркетингу регіонів (роботи І.М. Дудник і О.А. Борисюк [3], О.В. Музиченко-Козловської [12], М.П. Мальської та Н.Л. Мандюк [11] та ін.), по-друге, маркетингу туристичних дестинацій (праці О.О. Любіцевої та О.В. Третьякова [10], Т.Ю. Лужанської [9], А.І. Головчан [1], К.М. Горба [2] та ін.).

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є обґрунтування схеми послідовності маркетингових дій щодо залучення КРТ до туристичних продуктів суб'єктів ринку, зіставлення головних тематичних блоків КРТ з провідними типами споживачів туристичного продукту в контексті сегментації туристичного ринку.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Загальна маркетингова діяльність щодо виходу та закріплення КРТ на туристичному ринку може бути поділена на два змістовні напрями: по-перше, організаційна та технічна підготовка КРТ до туристичного використання, по-друге, загальна та цільова популяризація відвідування КРТ у процесі туристичних подорожей, пошук споживачів та залучення їх до відвідування КРТ з певною туристичною метою. Загальну схему поступового виходу КРТ та закріплення їх на туристичних ринках відповідного рівня та масштабу, що включає вісім послідовних етапів, подано в таблиці 1.

Представлена в таблиці 1 послідовність маркетингових дій являє собою певний алгоритм, що включає діяльність від формування регіонального кадастру КРТ до функціонування високоприбуткової розгалуженої системи маршрутів туристичних подорожей і широкого спектру високоякісних туристичних послуг на базі краєзнавчих ресурсів туризму при гармонійному співвідношенні їх представленості на місцевому, загальнодержавному та міжнародному туристичних ринках за умови збереження усіх видів їх цінностей та властивостей. При цьому в окремих випадках деякі із запропонованих нами етапів можуть реалізовуватись одночасно або навіть "мінатися місцями" у часі (особливо це стосується таких видів маркетингових дій, як технічне облаштування КРТ та туристичних маршрутів на їх базі, включаючи вдосконалення якості транспортних шляхів, і залучення нових споживачів, позиціонування на нових туристичних ринках та сегментування їх).

Окремо слід зупинитися на сегментуванні споживачів туристичного ринку, що мають залучатися до відвідування краєзнавчих ресурсів туризму. Поряд з важливими географічною, соціально-економічною та

**Таблиця 1. Послідовність маркетингових дій щодо залучення краєзнавчих ресурсів туризму до туристичних продуктів суб'єктів ринку**

Етап	Сутність етапу
Перший	Виявлення об'єктів КРТ базисної групи та оцінка їх туристичної привабливості, складання зведеного кадастру КРТ
Другий	Оцінка популярності та відвідуваності виявлених об'єктів КРТ організованими та неорганізованими туристами
Третій	Оцінка технічної підготовленості виявлених об'єктів КРТ до туристичного відвідування
Четвертий	Складання маршрутів туристичних подорожей, програм перебування туристів та формування туристичних продуктів на базі виявлених об'єктів КРТ
П'ятий	Розробка бізнес-планів туристичного освоєння та облаштування об'єктів КРТ базисної групи, пошук і залучення інвесторів
Шостий	Пошук споживачів, формування туристичного попиту та позиціонування нових турпродуктів на базі КРТ на місцевому туристичному ринку і його сегментування, поступове закріплення на місцевому ринку
Сьомий	Подальше облаштування об'єктів КРТ базисної групи, розширення туристичного попиту, сегментування та позиціонування турпродуктів і закріплення на загальнодержавному туристичному ринку
Восьмий	Поступовий вихід на зарубіжні туристичні ринки і закріплення на них: приведення технічної та обслуговуючої складових до міжнародних стандартів і вимог сучасності, пошук закордонних споживачів та туроператорів, сегментування та позиціонування на зарубіжних туристичних ринках, їх ранжування, відбір і закріплення на відібраних ринках

Джерело: складено авторами.

**Таблиця 2. Краєзнавчі ресурси туризму регіону для різних психотипів туристів (приклади у Дніпропетровській області)**

№	Психотип туристів за Г. Ганом	Характерні ознаки мотивації до туристичної подорожі	Приклади особливостей відвідування типових КРТ Дніпропетровської області для туристів психотипу
1	S-тип	віддають перевагу (туристи) стандартній відпустці	Оздоровчо-лікувальний відпочинок у санаторіях «Новомосковський» або «Солоний Лиман»
2	F-тип	надають перевагу (туристи) різноманітним враженням та флірту; їм потрібно суспільство	Перебування у комплексах відпочинку високого комфорту (Sun Ray, Ostrov River Club, Good Zone тощо) з насиченою пізнавально-розважальною програмою
3	W1-тип	надають перевагу (туристи) активному відпочинку	Похід до Самарського лісу у певний сезон року (спостереження за первоцвітами весною, збір грибів восени тощо)
4	W2-тип	перевага екстремальному туризму	Сплав на байдарках по малій річці (Оріль, Самара); сходження на Турову гору тощо; похід по правому узбережжю річки Дніпро в регіональному ландшафтному парку «Дніпрові пороги» тощо
5	A-тип	надають перевагу (туристи) новим враженням, випробуванню власних можливостей у неочікуваних ситуаціях	Пізнавальна програма в похідних умовах з елементами квесту по визначних природних та історико-культурних пам'ятках Царичанського або Новомосковського району
6	B1-тип		Класичний екскурсійно-пізнавальний маршрут по території Петриківського району
7	B2-тип		Екскурсійно-пізнавальний маршрут з елементами занурення в етнографічне та природне середовище по території Нікопольського та Апостолівського районів (могила Івана Сірка, водоспад на річці Кам'яній тощо)
8	B3-тип		Тур по музеях міста Дніпра з відвідуванням видовищних закладів; паломницький тур до села Рубанівського; відвідування залізничних кар'єрів Кривого Рогу тощо

Джерело: складено авторами за [13].

демографічною сегментаційними ознаками, важливого значення в нашому випадку набувають психографічна та поведінська ознаки. Стрижневими у даному ключі є психотипи туристів, кожному з яких притаманна характерна особлива мотивація щодо обрання об'єктів відвідування під час туристичних подорожей та характеру і стилю відпочинку. Обґрунтуванню психотипів туристів присвячені численні наукові праці головним чином маркетингової спрямованості ([4; 6; 13] та ін.). Нижче наведено найбільш популярні типології туристів, що можуть бути покладені в основу психографічно-поведінкової сегментації туристичних ринків.

За активністю поведінки під час відпочинку відрізняють: любителів спокійного відпочинку; задовольняють; активного; спортивного відпочинку; відпочиваючих з метою навчання та пізнання навколишнього світу (з поділом на відвідувачів популярних місць; місць особливої атмосфери; місць для задоволення власних наукових та культурних інтересів); любителів пригод. За стилем життя прийнято виділяти любителів насолод; тенденційних туристів; сімейних туристів; туристів, орієнтованих суто на відпочинок; туристів-снобів [6]. Цікавим є виділення чотирьох квадрантів споживачів у полях перетину осей рухливості та співвідношення у переважанні матеріальних і духовних цінностей за стилем життя в Європі за А.Р. Вінклером [13]. Актуальною для використання є також образна типологія з поділом туристів на "бродяг", "конкістадорів", "мандрівників" та "паломників" [6]. В основі поділу споживачів туристичного ринку за

Г. Ганом лежить комбінація мотивації до здійснення туру, обсягу витрат на подорож, стереотипу поведінки та лояльності до культури інших народів [13].

Зазначені та інші поділи потенційних і реальних туристів на психолого-поведінкові типи зазвичай не супроводжуються як спробами оцінити їх кількісне співвідношення в тому чи іншому суспільстві, так і підбором принаймні найбільш типових конкретних місцевостей,

об'єктів та закладів, максимально придатних для відвідування туристами даного психотипу в даному регіоні, а також формуванням спеціальних цілеспрямованих для даного психотипу туристичних програм відвідування таких об'єктів. Тому ми спромоглися запропонувати найбільш характерні різновиди КРТ (на прикладі ресурсів Дніпропетровської області, з огляду на вищевикладене), а також загальну специфіку програм їх відвідування, для кожного з психотипів туристів однієї з найбільш вживаних та популярних типологій споживачів турпродукту за психографічною ознакою, — типології Г. Гана. Результати цього дослідження подано в таблиці 2.

Слід зауважити, що в даних пропозиціях (табл. 2) нам довелося абстрагуватися від певних мотиваційних настанов Г. Гана, зокрема, морські узбережжя замінити на річкові (оскільки берег моря відсутній в аналізованому регіоні), а також від подорожей саме на далекі відстані. Тим не менше вважаємо, що наші пропозиції можуть допомогти туроператорам заповнити певні незайняті ринкові ніші регіонального туризму, зважаючи на можливості задоволення туристичних потреб для окремих психотипів потенційних туристів за умови, по-перше, ретельного відбору об'єктів відвідування для формування турпродукту, по-друге, складання спеціалізованих туристичних програм із залученням даних КРТ з урахуванням мотиваційних особливостей психотипу.

## ВИСНОВКИ

Нами виділено вісім етапів маркетингового процесу щодо залучення КРТ до туристичних продуктів суб'єктів ринку. На прикладі КРТ Дніпропетровської області запропоновано загальну специфіку програм їх відвідування для кожного з психотипів туристів, виділених Г. Ганом, що можуть надати допомогу туроператорам заповнити певні незайняті ринкові ніші регіонального туризму, зважаючи на можливості задоволення туристичних потреб для окремих психотипів потенційних туристів.

Для продовження подальших досліджень слід взяти на важливість двох напрямів: по-перше, актуальною на майбутнє є систематизація КРТ за іншими ознаками, поряд з функціонально-діяльнісною та змістовною (зокрема, за площею, умовами використання, залученістю в туристичний процес та ін.), а також створення у підсумку зведених регіональних кадастрів КРТ (можливо, у рамках "туристичних паспортів" регіонів). По-друге, обґрунтуванню підлягають і інші сегментаційні ознаки споживачів туристичних продуктів на базі КРТ, поряд з психографічною. Це дозволить більш ефективно прогнозувати і планувати туристичний розвиток регіону.

## Література:

1. Головчан А.І. Теоретико-методологічні підходи до визначення сутності туристичних дестинацій та управління ними / А.І. Головчан // Торгівля і ринок України: Збірник наукових праць. — 2009. — № 27. — С. 157—161.

2. Горб К.М. Маркетинг дестинацій у контексті споживання туристичного продукту / К.М. Горб // Вісник Академії митної служби України. Серія Економіка. — 2015. — № 1 (53). — С. 95—99.

3. Дудник І.М. Географічні аспекти туристичного маркетингу регіону / І.М. Дудник, О.А. Борисюк // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАН України. Серія "Економіка". — 2012. — Т. 1. — № 1—2. — С. 102—107.

4. Дутчак С.В. Можливості території та мотивація споживача турпродукту в питаннях дослідження туристсько-рекреаційних ресурсів / С.В. Дутчак // Науковий вісник Чернівецького університету. Збірник наукових праць. Географія. — Вип. 167. — Чернівці: Рута, 2003. — С. 194—201.

5. Ісаєнко О.О. Краєзнавчі інформаційні ресурси: виявлення, відбір, створення та науково-бібліографічне опрацювання [Електронне видання]: наук.-метод. рек. / О.О. Ісаєнко; Київ. ун-т ім. Б. Грінченка. — Київ, 2018. — 145 с.

6. Кіптенко В.К. Менеджмент туризму: підручник / В.К. Кіптенко. — К.: Знання, 2010. — 502 с.

7. Кудла Н.Є. Маркетинг туристичних послуг: навчальний посібник / Кудла Н.Є. — К.: Знання, 2011. — 351 с.

8. Кудла Н. Концепція публічно-приватного партнерства (ППП) як інноваційний інструмент розвитку туризму / Н. Кудла, Є. Палка // Географія і туризм: національний та міжнародний досвід / Матеріали VI Міжнародної наукової конференції. — Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2012. — 518 с.

9. Лужанська Т.Ю. Стратегії розвитку регіональних туристичних дестинацій / Т.Ю. Лужанська // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія Економіка. — 2014. — № 2 (2). — С. 175—180.

10. Любіцева О.О. Типізація дестинацій / О.О. Любіцева, О.В. Третьяков // Географія та туризм: Збірник наукових праць. — К., 2012. — Вип. 17. — С. 3—9.

11. Мальська М.П. Основи маркетингу у туризмі: підручник / М.П. Мальська, Н. Л. Мандюк. — К.: Центр навчальної літератури, 2016. — 336 с.

12. Музиченко-Козловська О.В. Територіальний маркетинг як чинник формування туристичної прива-

ливості регіону / О.В. Музиченко-Козловська // Вісник Національного університету "Львівська Політехніка". — 2007. — № 594. — С. 123—128.

13. Ткачук С.В. Маркетинг: конспект лекцій для студ. напряму підготовки 6.140103 "Туризм" денної та заочної форм навчання / С.В. Ткачук. — К.: НУХТ, 2016. — 124 с.

## References:

1. Golovchan, A.I. (2009), "Theoretical and methodological approaches to the definition of the essence of tourist destinations and their management", *Torhivlia i rynek Ukrainy: Zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 27, pp. 157—161.

2. Gorb, K.M. (2015), "Destination marketing in the context of tourism product consumption", *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriya Ekonomika*, vol. 1, pp. 95—99.

3. Dudnik, I.M. and Borisuk, O.A. (2012), "Geographic aspects of tourism marketing in the region", *Naukovyj visnyk Instytutu mizhnarodnykh vidnosyn NAN Ukrainy. Seriya "Ekonomika"*, vol. 1—2, pp. 102—107.

4. Dutchak, S.V. (2003), "The possibilities of the territory and the motivation of the consumer tourist product in the research of tourist and recreational resources", *Naukovyj visnyk Chernivets'koho universytetu. Zbirnyk naukovykh prats'. Heohrafiia*, vol. 167, pp. 194—201.

5. Isaenko, O. O. (2018), *Kraieznachchi informatsijni resursy: vyjavlennia, vidbir, stvorennia ta naukovobibliografichne opratsiuvannia [Regional information resources: identification, selection, creation and scientific and bibliographic processing]*, Kyiv. un-t im. B. Hrinchenka, Kyiv, Ukraine.

6. Kiptenko, V.K. (2010), *Menedzhment turizmu [Tourism Management]*, Znannia, Kyiv, Ukraine.

7. Kudla, N.Y. (2011), *Marketynh turystychnykh posluh [Marketing of tourist services]*, Znannia, Kyiv, Ukraine.

8. Kudla, N. and Palka, Y. (2012), "The concept of public-private partnership (PPP) as an innovative tool for tourism development", *Zbirka dopovidej na VI Mizhnarodnij naukovij konferentsii Heohrafiia i turizm: natsional'nyj ta mizhnarodnyj dosvid [Geography and Tourism: National and International Experience. Materials of the VI International Scientific Conference]*, National University, Lviv, Ukraine.

9. Luzhanska, T.Y. (2014), "Strategies for the development of regional tourist destinations", *Naukovyj visnyk Mukachivs'koho derzhanoho universytetu. Seriya Ekonomika*, vol. 2, pp. 175—180.

10. Liubitseva, O.O. and Tretiakov, O.V. (2012), "Typization of destinations", *Heohrafiia ta turizm : Zbirnyk naukovykh prats'*, vol. 17, pp. 3—9.

11. Malska, M.P. and Mandjuk, N.L. (2016), *Osnovy marketynhu u turizmi [The basics of marketing in tourism]*, Tsentr navchal'noi literatury, Kyiv, Ukraine.

12. Muzychenko-Kozlovskaya, O. V. (2007), "Territorial marketing as a factor in the formation of tourist attractiveness of the region", *Visnyk Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka Politehnika"*, vol. 594, pp. 123—128.

13. Tkachuk, S. V. (2016), *Marketynh [Marketing]*, NUKhT, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 03.03.2019 р.*



Л. В. Іванченкова,  
к. е. н., доцент, кафедра обліку і аудиту, Одеська національна академія харчових технологій

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.9

# ФІНАНСОВО-АНАЛІТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ В УПРАВЛІННІ ПРОЦЕСАМИ ВИРОБНИЦТВА Й РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОДУКЦІЇ ХАРЧОВИХ ПІДПРИЄМСТВ

L. Ivanchenkova,  
Candidate of Sciences (Economics), assistant professor, department accounting and audit,  
Odessa national academy of food technologies

FINANCIAL AND ANALYTICAL TOOLS IN MANAGING PROCESSES OF PRODUCTION  
AND REALIZATION OF FOOD PRODUCTS PRODUCTION

*У статті розглянуто основні принципи і завдання фінансово-аналітичних інструментів в управлінні процесами виробництва й реалізації харчової продукції. Доведено, що при аналізі фінансового стану насамперед визначається забезпеченість власними оборотними коштами. Варто мати на увазі, що при визначенні дійсної забезпеченості власними оборотними коштами харчових об'єднань (підприємств) необхідно в балансові дані внести ряд уточнень, викликаних змінами в стані оборотних коштів після складання звіту. До таких змін відносяться: перерахунок по даних звіту платежів із прибутку виходячи з фактичного одержання прибутку і його розподілу; суми недовнесків або переплати по платежах із прибутку в бюджет; зміни відрахувань у фонди економічного стимулювання та ін. Якщо при аналізі стану власних оборотних коштів буде виявлений їх недолік, необхідно з'ясувати причини його виникнення.*

*The basic principles and tasks of financial and analytical tools in the management of processes of production and sale of food products are considered. It is proved that the analysis of the financial state primarily determines the availability of own working capital. It should be borne in mind that in determining the actual availability of own working capital of food associations (enterprises) it is necessary to make a number of clarifications in the balance sheet data due to changes in the state of working capital after the report is drawn up. Such changes include: recalculation of data from the report of payments from profit based on actual receipt of profit and its distribution; short-term or overpayment payments from profit to the budget; changes in deductions in funds of economic stimulation, etc. If the analysis of the state of their working capital will be identified their lack, it is necessary to find out the reasons for its occurrence.*

*Disadvantages lead to arrears on payments to the budget, overdue debts on bank loans and supplier accounts, so they should be analyzed based on the data of the balance sheet and the corresponding*

*appendices to it in order to eliminate the negative phenomena in the economic and financial activities of food associations (enterprises).*

*In analyzing the financial state, the security of own working capital is determined first of all. It should be borne in mind that in determining the actual availability of own working capital of food associations (enterprises) it is necessary to make a number of clarifications in the balance sheet data due to changes in the state of working capital after the report is drawn up. Such changes include: recalculation of data from the report of payments from profit based on actual receipt of profit and its distribution; short-term or overpayment payments from profit to the budget; changes in deductions in funds of economic stimulation, etc. If the analysis of the state of their working capital will be identified their lack, it is necessary to find out the reasons for its occurrence.*

*The stability of the financial state of food associations (enterprises) is largely dependent on the use of short-term bank loans in circulation. Here it is necessary to establish whether the company has fully used the possibilities for obtaining a loan. Are loans secured and their timely repayment possible.*

*Ключові слова: підсистеми, моніторинг, управління, продовольчі товари, харчові підприємства.  
Key words: subsystems, monitoring, management, food products, food enterprises.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стан товарного ринку в Україні, на якому діють суб'єкти харчової галузі, суттєво відрізняється від економічно розвинених країн. Розвиненим ринковим відносинам притаманні переважаючий вплив попиту з швидкою реакцією на нього, пріоритет приватної власності, розвинена ринкова інфраструктура, дієвість та усталеність законодавства, фінансова стабільність, доступність засобів виробництва, традиції використання договірних відносин, інформаційна відкритість, мінімальна криміналізація.

Динамічний розвиток харчової галузі сприяє загальноекономічному росту. Однак його активність стримується фінансовими бар'єрами. Основним джерелом інвестицій всі ще залишаються власні фінансові ресурси підприємств та кредити банків.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Методичною і теоретичною основою дослідження контролю фінансово-економічної діяльності харчових підприємств стали наукові праці: Н. Брюховецької, О. Вартанова, Н. Дмитрієвої, О. Гетьман, Н. Євдокимової, Т. Загорної, Л. Лігоненко, Т. Костенко, Л. Крепкого, І. Кривов'язюка, В. Раппопорта; діагностики фінансового стану — Т. Берднікової, О. Виборової, Л. Костирко, О. Мороза, А. Теребуха; управлінню фінансово-господарською діяльністю — І. Бланка, О. Гавриша,

П. Круша, В. Савчука, А. Сігайова, Д. Стеценка, А. Шегди. Проте у працях зазначених авторів не в повній мірі розкрито проблеми використання фінансово-аналітичних інструментів в управлінні процесами виробництва й реалізації продукції харчових підприємств, а тому дані питання потребують подальшої розробки та систематизації.

## МЕТА СТАТТІ

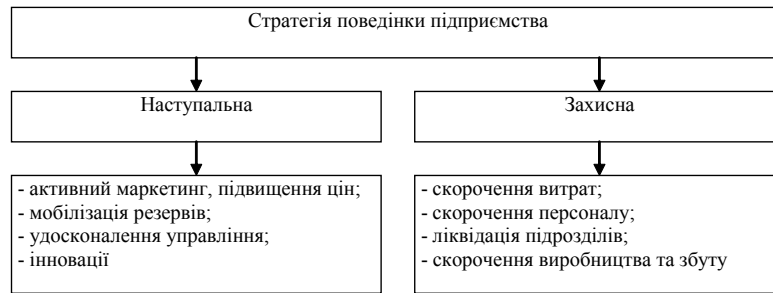
Метою дослідження є вивчення особливостей принципів, завдання фінансово-аналітичних інструментів в управлінні процесами виробництва й реалізації харчової продукції.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На фінансовий стан харчового об'єднання (підприємства) великий вплив має виконання програм інноваційного розвитку, запровадження в дію виробничих потужностей, скорочення витрат сировини, матеріалів, палива, електроенергії тощо. Використання нової техніки й виробничих потужностей сприяє росту продуктивності праці, зниженню собівартості продукції, нарощування прибутку.

Забезпечення рентабельної роботи харчового об'єднання (підприємства) залежить від ряду причин:

— виробничих (виконання планів (програм) виробництва й реалізації продукції, ритмічність випуску продукції, ефективне використання основних виробничих



**Рис. 1. Базові варіанти стратегії поведінки підприємства в умовах нестабільного середовища**

фондів, досягнення заданого рівня продуктивності праці, зниження собівартості продукції);

- постачальницько-збутових;
- загальногосподарських (цільове використання коштів, результати діяльності підсобних, допоміжних підприємств й т.д.);
- фінансових (обґрунтований рівень цін на реалізовану продукцію, своєчасність здійснення розрахунків, дотримання покупцями платіжної дисципліни й ін.).

Важливим фактором, що характеризує фінансовий стан харчового об'єднання (підприємства), є стан оборотних коштів. Підвищення ефективності їх використання є одним з головних завдань фінансових служб об'єднання (підприємства). Воно вирішується в процесі управління оборотними коштами, включаючи їх нормування, планування джерел формування оборотних коштів і здійснення контролю за їх використанням.

Порушення цільового принципу використання оборотних коштів призводить до їх іммобілізації, погіршує фінансовий стан підприємств. Іммобілізація оборотних коштів може виникнути: при відволіканні оборотних коштів у наднормативні запаси товарно-матеріальних цінностей, не прокредитовані банком, у товари відвантажені, не оплачені в строк покупцями й товари, що перебувають на відповідальному зберіганні, у витрати, не покриті коштами спеціальних фондів і цільового фінансування; при різних перевитратах і втратах, викликаних безгосподарністю; при перевищенні витрат на проведення капітального ремонту над джерелами коштів, призначених на ці цілі, й т.д.

Фінансові служби повинні встановити, коли виникла іммобілізація по всіх видах оборотних коштів, з яких причин і із чіткої вини, вжити заходів, що забезпечують вивільнення відвернених на позапланові цілі оборотних коштів, й попереджувати подібні явища в майбутньому.

Фінансовий стан харчового об'єднання (підприємства) залежить також від оборотності оборотних коштів. Використання оборотних коштів не за призначенням, зокрема нагромадження наднормативних несезонних запасів товарно-матеріальних цінностей, сповільнює оборотність оборотних коштів, призводить до порушення стабільності фінансового стану об'єднання (підприємства).

Важливим завданням фінансових служб є розробка заходів щодо прискорення оборотності оборотних коштів, що функціонують у виробничих запасах, незавершеному виробництві й готовій продукції. Більш ефективне використання виробничих запасів можливе в результаті вдосконалення діючої системи матеріально-

технічного постачання; ощадливої витрати сировини й матеріалів, покупних напівфабрикатів, малоцінних і швидкозношуваних предметів, тари; розробки науково обґрунтованих норм і нормативів обігових коштів; виявлення непотрібних матеріальних цінностей і вживання заходів до їх реалізації й ін.

Поліпшення використання оборотних коштів, що перебувають у незавершеному виробництві, може бути забезпечене за рахунок прискорення процесу виготовлення продукції, зниження її собівартості, виявлення витрат у незавершеному виробництві по припинених і знятих з виробництва замовленнях на продукцію, некомплектних заділів і запасів напівфабрикатів.

Значні резерви прискорення оборотності оборотних коштів закладені в скороченні залишків готових виробів на складі й у відвантаженні. Для досягнення цього фінансові служби об'єднань (підприємств) повинні брати активну участь у розробці й здійсненні заходів щодо поліпшення нормування оборотних коштів по готовій продукції, рівномірної здачі продукції на склад, поліпшенню організації збуту продукції, впровадженню найбільш доцільних форм розрахунків з покупцями, стягнення простроченої дебіторської заборгованості. Істотне значення для прискорення оборотності оборотних коштів має вдосконалення системи матеріального заохочення.

На фінансовий стан також впливає забезпеченість отриманих позичок товарно-матеріальними цінностями, дотримання цільової спрямованості кредитів.

Цілі будь-якого підприємства практично завжди орієнтовані на досягнення фінансового результату. Це може бути виражено прямо: максимум прибутку (сьогодні або в перспективі), досягнення обумовленого рівня продажів, зайняття заданої частки ринку та інше. Побічно чи опосередковано на фінансові результати впливають такі орієнтири: продуктивність праці менеджерів, культура підприємства, його імідж тощо. Фінансове управління та контроль, або фінансовий менеджмент, є однією з найбільш централізованих спеціальних функцій управління. Практично всі життєво важливі для організації питання — інвестування, оновлення, реконструкція, підготовка персоналу, впровадження інформаційних систем — вирішуються з урахуванням фінансових обмежень та з метою досягнення обумовлених фінансових результатів у перспективі. Тому стратегічне управління, якщо не прямо, то побічно орієнтоване на одержання обумовленої віддачі, вираженої у вартісній (грошовій) формі.

Для багатьох вітчизняних харчових підприємств найважливішим завданням є виживання та фінансове оздоровлення, що часто пов'язано із залученням додаткового капіталу. Основним зведеним документом поліпшення фінансового стану є бізнес-план. У ньому мають бути запропоновані шляхи розв'язання стратегічних завдань:

- обґрунтування стратегії виведення підприємства з кризової ситуації або стану неспроможності;
- визначення ринкових перспектив (обсягів продаж, завойовування обумовлених сегментів ринків та категорій споживачів й, таким чином, очікуваних фінансових результатів);
- визначення джерел та обсягів фінансування намічених заходів, а також термінів та порядку розрахунків з інвесторами.

При цьому керівництво підприємства може дотримуватися різних типів стратегій (рис. 1).

Як показує досвід, масове застосування підприємствами захисних стратегій погіршує загальну кон'юнктуру ринку. Існує прямий зв'язок між макро- та мікрорівнями економіки. Саме для наступальних дій ефективним є застосування стратегічного управління та планування тощо. Однак антикризове управління з перепективою виходу з такої ситуації може включати комплекс як тактичних, так і стратегічних ходів.

До оперативних заходів можна віднести: мінімізацію збитків, виявлення резервів, залучення спеціалістів (експертів), кадрові переміщення, відстрочку платежів, отримання короткотермінових, можливо комерційних, кредитів, зміцнення дисципліни тощо.

Стратегічне реагування може включати аналіз та оцінку потенціалу програм основної діяльності, доходів та інновацій. Водночас необхідне стратегічне планування розвитку основних складових потенціалу, які відповідають напрямам діяльності підприємства: фінансів, маркетингу, технічного потенціалу (обладнання та технології), менеджменту, інвестиційної політики.

Найважливішим та визначальним розділом стратегічного планування є фінансове планування. В умовах трансформації організаційних форм, інтеграції підприємств, особливо важливим планування структури капіталу, а саме: співвідношення між власним та позиковим капіталом. Для акціонерних товариств як розповсюдженій формі господарювання структура капіталу може відбивати співвідношення первинного (статутного) капіталу засновників та акціонерного капіталу, залученого за рахунок емісії акцій. Цей фінансовий важіль управління слід використовувати відповідно до загальної ситуації. Як високий, так і низький рівень такого співвідношення має свої недоліки.

Для високого рівня співвідношення між "власним" та акціонерним капіталом до потенційних переваг можна віднести:

- "власний" капітал, який протягом часу може включати віднесені до пасивів довгострокові зобов'язання, для умов української економіки може виявитися, по-перше, більш реальним (забезпеченим готівкою), а по-друге (у перспективі) — дешевшим за акціонерний, зважаючи на необхідність виплат по привілейованих акціях та рішення акціонерів на зборах;
- емісії можуть спричинити ослаблення фінансового контролю над корпорацією;

— нарешті, високий рівень "власного" капіталу безпосередньо підвищує ринкову вартість компанії, тоді як акції, зрозуміло, можуть лише символічно поліпшити фінансовий стан.

Деякі дослідники відзначають можливі недоліки високого співвідношення між "власним" та акціонерним капіталом, з яких доцільно звернути увагу на такі:

- високий рівень фінансового ризику, якщо бізнес не виявиться таким прибутковою, як передбачалося;
- можливість розрахунку з акціонерами за додатковий ризик, пов'язаний із залученням капіталу.

Фінансовий важіль — це підвищення рентабельності власного капіталу підприємства за допомогою підвищення частки боргу в загальному обсязі капітальних вкладень. До того ж, це не позначиться на рентабельності власного капіталу, — навпаки, прибуток на акцію може підвищитися.

"Сила фінансового важеля" (СФВ) звичайно виражається у відсотках виходячи із співвідношення:

$$СФВ = \frac{\Delta ЧП}{\Delta ОД} = \frac{АК}{ОД} = \frac{ОД}{ОД - ВК} \quad (1),$$

де  $\Delta ЧП$  — приріст чистого прибутку;

$\Delta ОД$  — приріст операційного доходу від основної діяльності;

АК — акціонерний капітал;

ОД — дохід від основної діяльності;

ВК — виплата відсотків по кредитах.

Показник СФВ може також розраховуватися на основі поняття рентабельності капітальних інвестицій.

$$СФВ = \frac{ОД}{ОД - ВК} = \frac{ДК * К}{ДК * К - i * К * d} = \frac{ДК * К}{ДК * (К - i * d)} = \frac{ДК}{ДК - i * d} \quad (2),$$

де  $i$  — відсоткова ставка кредиту;

Б — сума позикових коштів (борг);

К — сума основного та чистого оборотного капіталу;

$d = Б / К$ ;  $l = i$   $Ч$   $Д = i$   $Ч$   $К 4d$ ;

ДК — доходність капіталовкладень (або активів), яка дорівнює  $ОД / К$ ;

ОД — операційний дохід, тобто сума виручки від реалізації за відрахуванням витрат виробництва, але до відрахування податків та процентів за кредит.

З точки зору стратегічного менеджменту ефективність управління фінансами харчового підприємства має підкріплюватися системами подвійного управління та стратегічного контролю.

Перша означає, що менеджмент (чи експерти) конструює два плани дій та два бюджети. При цьому цілі, пов'язані з одержанням короткотермінових прибутків, розгортаються в поточні плани, а цілі на перспективу — у плани розвитку. Стратегічний контроль, пов'язаний із значною невизначеністю, потребує підприємницького підходу, інтуїції й не може ґрунтуватися на аналізі конкретних результатів.

Бюджет повинен конкретизуватися з розрахунку визначеної програми. При цьому бюджет та його формування невід'ємно пов'язані із загальною процедурою стратегічного управління:

1. Встановлення довгострокових цілей.
2. Розробка стратегії.

3. Визначення проміжних (підтримуючих) цілей.
4. Розробка проміжних планів.
5. Здійснення аналізу "вартість-ефективність" (або як частковий випадок "витрати-прибуток").
6. Ув'язування із ресурсами, які наявні у розпорядженні.
7. Встановлення цілей основної діяльності.
8. Розробка відповідних планів.
9. Досягнення цілей у визначені строки та відповідно до бюджету.
10. Контроль та зворотний зв'язок.

При програмуванні бюджет залежить від дерева цілей (дерева цілей програми) та наявних ресурсів.

Інформаційною базою для аналізу служать дані фінансового плану, періодичної (місячної й квартальної) звітності, річного балансу (з додатками), матеріали поточного бухгалтерського обліку, дані про наявність коштів на рахунках, прострочену заборгованість, оперативні дані про виконання фінансового плану.

При аналізі виконання плану реалізації насамперед варто звернути увагу на його обґрунтованість, взаємне ув'язування із планами виробництва й відвантаження продукції. Оскільки обсяг реалізованої продукції залежить у першу чергу від виконання плану виробництва, необхідно його проаналізувати, звернувши особливу увагу на виконання плану по асортиментах, комплектності і якості продукції, на ритмічність виробництва, використання трудових ресурсів, основних виробничих фондів, на матеріально-технічне постачання.

Виручка від реалізації продукції залежить також від перехідних залишків готової продукції й товарів відвантажених. Тому необхідно перевірити обґрунтованість розмірів перехідних залишків, проаналізувати ритмічність випуску продукції, виконання договірних зобов'язань постачальниками, виконання зобов'язань по кооперованих поставках, причини відмов від акцепту за відвантаженою продукцією тощо.

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

При аналізі фінансового стану розглядаються всі сторони діяльності об'єднання (підприємства). Поганий фінансовий стан зумовлюється, як правило, недовіком власних оборотних коштів й утворенням наднормативних товарно-матеріальних цінностей, іммобілізацією оборотних коштів у дебіторську заборгованість, у надпланові капітальні вкладення й капітальний ремонт. Погіршують фінансовий стан невиконання плану реалізації продукції, подорожчання собівартості, сплата штрафів, пені, втрати від браку, несвоєчасне надходження платежів від покупців.

Зазначені недоліки призводять до недоїмок по платежах у бюджет, простроченої заборгованості по банківських позиках і рахунках постачальників, тому вони повинні бути проаналізовані на основі даних бухгалтерського балансу й відповідних додатків до нього з метою усунення негативних явищ у господарсько-фінансовій діяльності харчових об'єднань (підприємств).

При аналізі фінансового стану насамперед визначається забезпеченість власними оборотними коштами.

Варто мати на увазі, що при визначенні дійсної забезпеченості власними оборотними коштами харчових об'єднань (підприємств) необхідно в балансові дані внести ряд уточнень, викликаних змінами в стані оборотних коштів після складання звіту. До таких змін відносяться: перерахунок по даних звіту платежів із прибутку виходячи з фактичного одержання прибутку і його розподілу; суми недовнесків або переплати по платежах із прибутку в бюджет; зміни відрахувань у фонди економічного стимулювання й ін. Якщо при аналізі стану власних оборотних коштів буде виявлений їх недолік, необхідно з'ясувати причини його виникнення.

Стабільність фінансового стану харчових об'єднань (підприємств) багато в чому залежить від використання в обороті короткострокового банківського кредиту. Тут необхідно встановити, чи повністю підприємство використало можливості на одержання кредиту. Чи забезпечені кредити та чи можливе їх вчасне повернення.

#### Література:

1. Гевко О.Б., Шведа Н.М. Стратегічне управління: Навчальний посібник. Для студентів усіх форм навчання напрям "Менеджмент" / О.Б. Гевко, Н.М. Шведа. — Тернопіль ФОП Паляниця В.А., 2016. — 152 с.
2. Василенко В.О. Стратегічне управління: навч. посіб. / В.О. Василенко, Т. І. Ткаченко. — К.: ЦУЛ, 2003. — 396 с.
3. Немцов В.Д. Стратегічний менеджмент / В.Д. Немцов, Л.Є. Довгань. — К.: ДП "Експрес-Поліграф", 2001. — 560 с.
4. Облік сільськогосподарської діяльності: навчальний посібник / [За ред. Жука В.М.]. — К.: Видавництво ТОВ "Юр-Агро-Веста", 2007. — 368 с.
5. Лагодієнко В.В. Деякі аспекти організаційно-фінансового забезпечення інноваційного розвитку агропромислового виробництва регіону / В.В. Лагодієнко // Фінансові механізми сталого економічного розвитку: [зб. наук. Праць ХІБМ]. — Харків: ХІБМ. — 2007. — С. 100—103.

#### References:

1. Gevko, O. B. and Shveda, N. M. (2016), *Stratehichne upravlinnia: Navchal'nyy posibnyk. Dlia studentiv usikh form navchannia napriamu "Menedzhment"*, [Strategic Management: Tutorial. For students of all forms of study "Management"], FOP Palyanitsya V.A., Ternopil, Ukraine.
2. Vasilenko, V.O. (2003), *Stratehichne upravlinnia. Navch. Posib*, [Strategic management. Teaching Manual], TSUL, Kyiv, Ukraine.
3. Nemtsov, V.D. (2001), *Stratehichnyy menedzhment*, [Strategic Management], DP "Express-Polygraph", Kyiv, Ukraine.
4. Zhuk, V.M. (2007), *Oblik sil's'kohospodars'koi diial'nosti: Navchal'nyy posibnyk*, [Accounting for agricultural activity: A manual], Publishing House LLC "Yur-Agro-Vesta", Kyiv, Ukraine.
5. Lagodienko, V.V. (2007), "Some aspects of organizational and financial provision of innovative development of agro-industrial production in the region", *Financial Mechanisms of Sustainable Economic Development*, Kharkiv, pp. 100—103.

*Стаття надійшла до редакції 26.02.2019 р.*

Н. М. Назукова,  
к. е. н., молодший науковий співробітник відділу державних фінансів,  
ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України"

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.14

## ПОДАТКОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙ У КОНТЕКСТІ ІННОВАЦІЙНО-ОРІЄНТОВАНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

N. Nazukova,  
PhD, junior researcher, State finance department, Institute for Economics and Forecasting of NAS of Ukraine

INVESTMENT TAX INCENTIVES IN THE CONTEXT OF INNOVATIVE-ORIENTED ECONOMIC  
GROWTH: EUROPEAN EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

*Статтю присвячено перспективним заходам податкового стимулювання інвестицій в інноваційну діяльність в Україні. Аналіз новітнього європейського досвіду щодо сприяння інноваційно-інвестиційній діяльності засвідчив переважання специфічних заходів залучення інвестицій: інвестиційного та інноваційного податкового кредиту, податкової знижки на дослідницькі витрати, податкової премії за дослідження та розробки, а також прискореної амортизації та особливих режимів оподаткування інтелектуальної власності. У статті доводиться, що податкове стимулювання інвестицій в Україні, здійснюване в умовах посилення податкової конкуренції країн, має орієнтуватись на цілі економічного зростання та може бути реалізоване крізь призму елементів податку на прибуток підприємств, адміністрування податкових пільг, децентралізації, співробітництва між науково-дослідними та виробничими організаціями. Орієнтація надання податкових стимулів на таку будову не лише дозволить виконувати взяті Україною зобов'язання в рамках міжнародних договорів, але й забезпечить проведення продуманої інвестиційно-інноваційної політики. Хоча проблема економічного зростання не може бути вирішена виключно застосуванням податкових пільг, адже вони не можуть замінити необхідні структурні реформи, однак надання податкових пільг, у тому числі інноваційних, повинно підпорядковуватись головній меті — структурної перебудови, орієнтованої на економічне зростання, з визначеними галузевими пріоритетами.*

*The article is devoted to the perspectives of taxation privileges for innovational investments in Ukraine. The analysis of latest European experience in promoting innovation activity shows the predominance of specific investment-attraction measures: investment and innovation tax credits, tax deductions of research costs, research and development tax incentives, accelerated depreciation and special tax treatment of intellectual property.*

*Many authors have argued that the effectiveness of investment tax incentives is low in Ukraine — the funds accrued as a result of exemption from taxation of enterprise profits are insignificant and don't play important role in the formation of financial resources for investments.*

*The article argues that tax incentives for investments in Ukraine, should be oriented towards the goals of economic growth and can be realized through the prism of elements of corporate income tax, administration of tax privileges, decentralization, cooperation between research and production organizations. The tax incentives' targeting will allow Ukraine to fulfill the obligations under international treaties, and ensure implementation of a well-designed investment and innovation policy. Although the problem of economic growth can not be solved solely through application of tax incentives, since they can't replace the necessary structural reforms, but provision of tax incentives, including innovational, should be subordinated to the main objective of economic growth-oriented restructuring. The author*

***substantiated following directions for tax incentives' improvement in Ukraine: exemption from taxation of profits directed at innovation and investment activities, accelerated depreciation of new equipment, investment tax credit, investment tax premium, preferential investment credit.***

*Ключові слова: податкове стимулювання, податкова пільга, інноваційно-інвестиційна діяльність.  
Key words: tax incentives, investment tax privileges, investments in innovation activity.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах, коли країни здійснюють ліберальну політику створення привабливих умов для інвестицій і володіють розгорнутою законодавчою базою, що створює сприятливі умови для діяльності інвесторів, все більший вплив на динаміку нарощування обсягів інвестицій справляє ступінь використання країнами специфічних стимулів, направлених на залучення капіталу.

Протягом останніх кількох десятиліть відбувся помітний розрив між теорією і практикою залучення інвестицій у країнах з ринковою економікою. Сьогодні все частіше застосовуються специфічні заходи заохочення інвесторів, у результаті чого роль цих заходів суттєво зросла. Навіть у країнах ЄС, де будь-яку державну допомогу вважають такою, що викривляє конкуренцію, а отже, забороненою відповідно до Договору про функціонування ЄС, законодавством передбачено низку винятків із загального правила. Так, деякі види горизонтальної допомоги, яку надають не за галузевим принципом (наприклад, сприяння науковим дослідженням і розвиток малого і середнього бізнесу), визнано такими, що відповідають спільним європейським інтересам. Тобто існують об'єктивні передумови для задіяння механізму специфічних податкових стимулів, які у короткостроковій перспективі здатні (до певної межі) компенсувати низьку або знижену привабливість загального інвестиційного клімату та/або недосконалість законодавчої бази щодо умов діяльності інвесторів. Тому актуальною є більш прискіплива увага органів державної влади до реалізації ефективних заходів щодо створення спеціальних стимулів для нарощування інвестицій в українську економіку, які можуть вже у короткостроковій перспективі спричинити до створення ринкових ніш, привабливих для інвесторів. При цьому ключовими напрямками конкуренції між країнами, що розвиваються, є залучення інвестицій у високотехнологічні галузі економіки та сприяння трансферту технологій, а також експорту, для чого використовуються цільові податкові стимули у відповідних галузях.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню механізмів та інструментів податкового стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності на національному рівні приділено значну увагу у працях вітчизняних та зарубіжних науковців: В.М. Гейця [1], Р. Гордона [2], Ю. Городніченка [3], І. О. Луніної [4], Дж. Мінца [5], С. В. Онишко [6], Дж. Себастьяна [7], А.М. Соколовської [8], К. Спенгеля [9] та ін. Водночас, з огляду на перманентне трансформувannya інструментарію податкового стимулювання інвестиційної діяльності, застосовуваного на національних рівнях, вивчення міжнародного досвіду податкового стимулювання, у контексті можливостей його застосування в Україні, залишається перспективним напрямом досліджень.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті, з огляду на євроінтеграційний вектор розвитку, є узагальнення досвіду європейських країн щодо застосування інноваційно-інвестиційних податкових стимулів та формування пропозицій щодо їх застосування в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Найбільш бажаними для української економіки є інвестиції в основний капітал з інноваційною складовою, особливо в умовах, коли "вплив нових технологій на приріст вітчизняного ВВП становить 1%, тоді як у розвинених країнах — 60—80%" [10, с. 157]. Так, на думку В. М. Гейця, "не є сумнівним, що економічна стратегія України має спиратися, насамперед, на інноваційну компоненту, оскільки інновації передбачають не лише технічно і технологічно нові продукти, але й нові ринки, залучення і використання творчого потенціалу нації" [11, с. 225]. А тому, за зразком ЄС, необхідно розробляти податкові стимули для підприємств, які інвестують в інновації, а також надавати податкові преференції у вигляді списання витрат на дослідження і розробки, які пов'язані з реальною економічною діяльністю.

Так, на підтримку виконання положень, задекларованих у стратегії "Європа 2020" [12] та "розумного" зростання, зокрема "інтелектуальних енергосистем" (англ. The Smart Grids Task Force, SGTF) [13], акцентування податкових пільг у країнах ЄС поширилось на наукові дослідження та розробки як базис потенціальних нововведень для визначеного сегменту підприємств з метою подальшої підтримки їх інноваційної діяльності. Тобто створене коло "від ідеї — до впровадження її у виробництво" з відповідною системою фіскальної підтримки. Зокрема, згідно єдиних, уніфікованих принципів оподаткування на Спільному ринку ЄС (англ. The Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB), що були імplementовані у 2016 р. [14], передбачається підтримка інновацій через надання податкових пільг науково-дослідницьким та дослідно-конструкторським розробкам (НДДКР) (англ. Research and Development, R&D), які пов'язані з реальною економічною діяльністю. Цей принцип цілком відповідає більш раннім положенням податкового реформування в ЄС, яке прийшло в основному на 2014 р. Так, у 2014 р. більшість країн ЄС запровадили спеціальні податкові стимули в рамках програми стимулювання наукових досліджень та інноваційно-інвестиційної діяльності. Згідно зі стратегією "Європа 2020", інвестування у R&D має досягти рівня 3% ВВП, для чого, зокрема, у 2014 р. було започатковано безпрецедентну програму з досліджень та інновацій "Горизонт 2020", яка покликана сприяти збільшенню числа інноваційних технологій, відкриттів і перспективних розробок шляхом просування ідей від наукових лабораторій на ринок.

Така політика обумовлена, зокрема, появою інституту "нової індустріалізації", яка полягає у використанні

нових технологій, що виникають внаслідок зрощування цифрової сфери з фізичною і біологічною, та лежить в основі четвертої промислової революції. Перехід від оцифровування, що було характерним для третьої промислової революції, до інновацій, заснованих на поєднанні технологій, що відбувається в рамках четвертої промислової революції, змушує підприємства переглянути свої підходи до ведення бізнесу загалом та здійснення інвестицій — зокрема. Так, у Швеції, чия економіка належить до високотехнологічних, ставиться завдання збільшення обсягу та впливовості приватних та державних інвестицій у дослідження та розробки, а також поглиблення співробітництва між малими і середніми підприємствами та дослідницькою сферою, обмін технологіями між галузями та між підприємствами. Дослідницькі інститути у Швеції працюють на межі між академічними дослідженнями та промисловим сектором. Промисловий розвиток забезпечується шляхом доступу малих і середніх підприємств до нових сучасних технологій і знань, які є конкурентоспроможними на міжнародному рівні [15, с. 22]. Це дає Швеції змогу тривалий час зберігати першу позицію серед країн ЄС по інтенсивності НДДКР — 3,3% ВВП [16, с. 62].

У 2015 р. 26 держав-учасниць ЄС використовували податкові пільги для стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності. Ця практика також поширена в інших розвинених країнах за рамками ЄС, включаючи США, Канаду, Японію, Китай, Південну Корею. Держави ЄС використовують ряд податкових пільг, які виконують цілий перелік завдань, в тому числі стимулювання інвестицій. Наприклад, податкові пільги на витрати на дослідження і розробки можуть стимулювати інвестиції в НДДКР. Витрати підприємств на НДДКР впали у період з 2008 р. по 2009 р., після розгортання фінансово-економічної кризи, та почали зростати у 2010 р., хоча темпи їх росту залишаються нижче докризового рівня. У відповідь на ці обставини, майже всі держави-члени ЄС, які вже використовували податкові пільги на витрати на дослідження і розробки, розширили цю практику у кризові роки, а ті держави, які таких стимулів не застосовували — запровадили їх.

П'ятіркою країн ЄС, у яких високотехнологічні галузі є головними драйверами економічного зростання та складають ядро п'ятого і є перспективними для переходу до шостого технологічного укладу є Фінляндія, Швеція, Данія, Німеччина та Австрія. На відміну від зазначених країн, в Україні домінують технології четвертого технологічного укладу, що консервують низьку конкурентоспроможність продукції. У країнах ЄС найважливішими з інструментів непрямого стимулювання інвестицій у науково-дослідницьку діяльність є податкові пільги. Тому, не дивлячись на те, що в цілому всі види інвестиційних стимулів показують значну гетерогенність у їх структурі і практиці імплементації, що пов'язано із особливостями галузей різних країн та в їх податковому законодавстві, все ж для України практика розвинених країн у сфері податкового стимулювання високотехнологічних інвестицій представляє собою значні можливості для удосконалення власної системи пільгового оподаткування, її збалансування з вимогами Директив ЄС та рамкового закону про державну допомогу в Україні, який набуває чинності з 8 серпня 2017 р.

Для України досвід ЄС допомагає визначити, які підходи до надання державної допомоги найменше викривляють ринковий механізм, а застосування контрольних механізмів ЄС може сприяти виконанню міжнародних зобов'язань України.

Серед застосовуваних у країнах ЄС податкових інструментів, направлених на стимулювання інноваційної діяльності, високоефективними вважаються інвестиційні податкові кредити, які застосовують Франція та Норвегія. Податковий кредит у Франції надає щедрі підтримку молодим малим та середнім підприємствам (МСП), для яких витрати на НДДКР становлять не менше п'ятнадцяти відсотків загальних витрат. Вимога новизни досліджень і розробки відповідає передовій практиці ("новий для всього світу"). Можливість негайного повернення і короткий час відповіді означає, що підприємства можуть швидше отримати фінансування. Податковий кредит SkatteFUNN у Норвегії є широко поширеною схемою пільгового оподаткування МСП. Процедура подачі заявки на податковий кредит в області НДДКР досить проста: підприємства можуть подати заявку в режимі онлайн, є єдине агентство, а також доступно кілька шляхів реалізації інвестиційного податкового кредиту.

Зауважимо, що досі ініціативи із запровадження в Україні інвестиційного податкового кредиту, згідно з яким частину суми нарахованого податку на прибуток підприємство може списати на інвестиції, вкладені в нове виробництво чи обладнання, не були реалізовані до кінця. Хоча цей вид податкового стимулювання інвестицій в основний капітал у контексті реалізації євроінтеграційного вектору розвитку є актуальним, оскільки може підвищити інвестиційну привабливість України та дати поштовх до розвитку високотехнологічних видів діяльності.

Порівняно з кількістю наданих та розширених країнами ЄС податкових стимулів для НДДКР, які мали місце у період кризи, набагато менше змін відбулось протягом 2014—2015 рр. Так, починаючи з 2015 р., в Австрії збільшено премію з податку на прибуток, яка полягає у грошовій виплаті у розмірі певної пропорції від витрат на НДДКР, з 10 % до 12%. При цьому самі витрати на НДДКР повністю вираховуються з оподатковуваної бази у момент їх нарахування. Для отримання премії, необхідно надати експертний звіт, наданий Австрійською організацією з просування наукових досліджень (FFG), який підтверджує приналежність витрат до витрат на дослідження і розробки.

У Словаччині запроваджено "супер-знижку" на витрати на НДДКР у розмірі 125%. Так звана "супер-знижка" може бути застосована платником податків, який реалізує проект НДДКР і зазначає витрати, які є частиною економічного результату, пов'язаного з таким проектом. Чисту податкову базу, з якої вже вираховували витрати, можна ще зменшити на витрати, пов'язані з реалізацією проекту НДДКР, у такому розмірі:

— 25% витрат, понесених на НДДКР в податковому періоді;

— 25% від заробітної плати — якщо працівник приймає участь у проекті НДДКР в податковому періоді, з ним був заключний трудовий контракт, він є громадянином ЄС молодше 26 років і одержав відповідний



освітньо-кваліфікаційний рівень менше двох років тому;  
— 25% витрат, понесених в податковому періоді на НДДКР, якщо ці витрати перевищують витрати на НДДКР, понесені протягом попереднього податкового періоду.

Єдиними витратами, які можуть бути вираховані з податкової бази, є ті, які обліковуються окремо від інших витрат платника податків, зареєстровані в окремих регістрах витрат, з розбивкою по окремих проектах та бухгалтерським операціям. Ці записи повинні відповідати вимогам прозорості і вимогам до надання права на вирахування, обов'язок з доведення такого права лежить на платникові податків. Якщо витрати, пов'язані з НДДКР, лише частково пов'язані з реалізацією НДДКР, процедура вирахування витрат застосовується лише стосовно останніх. Визнання витрат базується на правилах обліку нематеріальних активів. У всіх країнах ЄС, при наданні інноваційних податкових пільг, значна увага приділяється контролю та визнанню витрат такими, що відносяться до НДДКР.

Протягом 2014—2015 рр. Італія, Франція, Хорватія, Португалія та Румунія запровадили податкові пільги для стимулювання інвестицій в машини та обладнання, переважно прискорену амортизацію або надання податкових пільг для реінвестованого прибутку. В Ірландії, Франції, Італії, Люксембурзі, на Мальті та у Великобританії увагу було зосереджено на підтримці молодих або невеликих підприємств. Стимулювання соціально-відповідальних інвестицій було також включено у порядок денний творців податкової політики у Данії, Іспанії, Італії, на Мальті та Великобританії.

Для більш детального вивчення та узагальнення можливих інструментів податкового стимулювання високотехнологічних інвестицій, доцільно звернутись до досвіду Польщі, де рівень зносу необоротних активів у шість разів нижче, ніж в Україні, та продовжує знижуватись, і це на фоні нарощування обсягів самих необоротних активів. За даними Центрального статистичного бюро Польщі та Державної служби статистики України, у 2013 р. частка іноземних інвестицій в структурі джерел фінансування капіталовкладень в Польщі в 3,6 рази перевищувала відповідний показник України [17, с. 45]. Це зокрема пояснюється діяльністю Спеціальних економічних зон (СЕЗ), яких налічується 14, що розташовані у віддалених регіонах країни, біля основних індустріальних, академічних та транспортних вузлів та у яких пропонують висококваліфіковану робочу силу, що у підсумку дозволяє підвищити продуктивність праці. Позитивний ефект СЕЗ на економіку країни підтверджує той факт, що їх діяльність подовжено з 2020 р. до 2026 р. На даний час у СЕЗ не стягується корпоративний податок в певній пропорції від суми: або капітальних витрат, або заробітної плати, нарахованої протягом двох років; сама пропорція варіюється від 20% (15% або 10% у Варшаві) до 35%, виключенням є 4 східні регіони, де можна збільшити пропорцію отримуваної допомоги до 50%. Крім того, зазначена пропорція може бути збільшена ще на 10% або на 20% у випадку середніх та малих підприємств, відповідно. Регіональні пільги можуть додаватись до інших пільг. На акціонерів компанії, що розташована в СЕЗ, також поширюється право на зменшення корпоративного податку, за тими

ж правилами. Субсидований бізнес повинен здійснювати свою діяльність в СЕЗ, при цьому повинні підтримуватись заявлені обсяги активів та рівень зайнятості в СЕЗ по меншій мірі протягом 5 років (для великих інвесторів) після завершення інвестицій. Хоча слід погодитись, що одними з найбільш привабливих джерел інвестування в Польщі, зокрема протягом 2007—2013 рр. були Структурні фонди ЄС [18, с. 9]. До інших важливих інвестиційних стимулів у Польщі відноситься інноваційний податковий кредит: інвесторів дозволяється зменшувати оподатковувану базу на 50% від вартості придбаного нового технологічного обладнання, продукowanego вітчизняними науково-дослідними інституціями, та одночасно отримувати перевагу у вигляді нарахування підвищених норм амортизації, що передбачені для такого інноваційного обладнання.

Корпоративні податки можуть впливати на рішення щодо фінансування, створюючи перекид в бік боргів, оскільки оподаткування прибутків підприємств передбачає вирахування процентів з оподаткованого прибутку. Це може призвести до викривлення конкуренції, та вплинути на загальну продуктивність шляхом перерозподілу інвестицій між галузями на користь тих, які легко знаходять джерела боргового фінансування, і, ставлячи в невідгідне становище тих, які змушені більшою мірою покладатися на власні кошти, — такі як наукомісткі галузі, які інвестують значні обсяги коштів в нематеріальні активи. Навіть в межах однієї галузі це може дестимулювати інноваційні, швидкозростаючі підприємства, які змушені розраховувати на ризиковий капітал більше, ніж інші підприємства. Зазначене обумовило низку фундаментальних реформ корпоративного податку, направлених на нівелювання податкової дискримінації в джерелах фінансування капітальних інвестицій, в ряді країн ОЕСР [19]. Система податкової знижки на власний капітал (англ. Allowance for corporate equity (ACE) tax system) — яка, наприклад, існує в Бельгії та Італії, — передбачає податкову знижку на капіталовкладення при розрахунку оподаткованого прибутку корпорації. Подібно до вирахування відсоткових платежів з бази корпоративного прибуткового податку, знижка на власний капітал дорівнює добутку коштів власників капіталу (як правило, це і є сукупний власний капітал компанії) і відповідної номінальної процентної ставки (процентна ставка по державних облігаціях середнього терміну). Таким чином, приблизний розмір знижки дорівнює "нормальному" прибутку корпорації. Отже, корпоративний податок обмежується економічною рентою, тому що об'єктом оподаткування виступає тільки корпоративний прибуток понад розмір ACE (податкової знижки на власний капітал). У результаті, система оподаткування ACE не спотворює вибір між боргом і власними ресурсами фінансування на рівні підприємства.

Система податкової знижки на корпоративні акції (англ. Allowance for shareholder equity (ASE) tax system), яка діє в Норвегії, звільняє нормальний дохід на власний капітал від подвійного оподаткування. Однак, ця система забезпечує податкові пільги для нормального прибутку на власний капітал не на корпоративному рівні, як при системі оподаткування доходів ACE, а на особистому рівні. ASE може бути розрахована як вартість

акцій у власності домогосподарств, помножена на умовно нарахований дохід (процентна ставка по середньострокових державних облігаціях). Як і у випадку з системою оподаткування АСЕ, що еквівалентна податку на корпоративні грошові потоки, система оподаткування АСЕ еквівалентна податку на грошові потоки на рівні індивідуума.

Крім того, в країнах ЄС висловлюються пропозиції щодо запровадження податку на корпоративний грошовий потік, замість оподаткування корпоративних доходів. При стягненні податку на корпоративний грошовий потік, прибуток оподатковується лише тоді, коли отримано кошти, витрати нараховуються одразу ж, як тільки відбувається придбання, а витрати на проценти не вираховуються. Таким чином, капіталізація активів більше не вимагається (завдяки негайному витрачання інвестицій), і стає не обов'язковим облік економічної амортизації активів. Податок на корпоративний грошовий потік діє симетрично відносно боргу і відносно акцій, і отже не спотворює рішення підприємств щодо джерел фінансування.

Викривлюючий ефект на конкуренцію також може справляти використання такого податкового інструменту, як "патентні коробки" (англ. IP-box). Використання "патентних коробок", яке полягає у зниженні податків на доходи, отриманих від експлуатації інтелектуальної власності, набуло поширення в останні роки і породило побоювання, що вони створять шкідливу податкову конкуренцію. Немає чіткого обґрунтування використання "патентних коробок" як засобу стимулювання інновацій, оскільки вони можуть призвести до переміщення прибутку без стимулювання відповідної НДДКР, пов'язаної з реальною економічною діяльністю, і привести до великих втрат податкових надходжень. У 2013 р. в ОЕСР та в ЄС було досягнуто згоди про необхідність прийняття підходу для забезпечення чіткого зв'язку між податковими пільгами, які надаються в рамках "патентних коробок", і діяльністю підприємств в області НДДКР [20]. А починаючи з 2016 р., у контексті протидії розмиванню податкової бази і переміщенню прибутків, спільним планом G-20 та ОЕСР [21], особливі режими оподаткування інтелектуальної власності (IP-box) заборонені<sup>1</sup>.

Отже, головний підхід до надання податкових пільг в ЄС полягає у необхідності забезпечити спрямованість податкових пільг на виробничі інвестиції і запобігти викривленням у конкуренції внаслідок створення податковими пільгами переваг одним галузям або підприємствам над іншими. Водночас в ЄС застосовується досить широкий перелік видів податкового стимулювання, які підпорядковані базовим положенням Лісабонського договору, процедурним правилам, схваленим Радою ЄС та Єврокомісією, а також цілій низці горизонтальних, секторальних та інших правил, регламентів і настанов, які безпосередньо визначають вимоги до схем державної допомоги. Захищаючи ринок від спотворення конкуренції внаслідок надмірного державного втручання, ці правила сприяють спрямуванню різних форм державної підтримки на вирішення конкретних завдань, що призводять до якісних змін у секторальному та регіо-

нальному вимірах. Наприклад, у Польщі для інвестування в специфічні сектори економіки надаються довгострокові державні субсидії / грошові гранти, але лише на основі рішення уряду та за згодою Міністерства економіки. Таким чином, хоча проблема економічного зростання не може бути вирішена виключно застосуванням податкових пільг, адже вони не можуть замінити необхідні структурні реформи, однак надання податкових пільг, у тому числі інноваційних, повинно підпорядковуватись головній меті — структурної перебудови, орієнтованої на економічне зростання, з визначеними галузевими пріоритетами.

Наразі лідерами по залученню інвестицій в Україні є ті види промислової діяльності, результатом діяльності яких є продукція проміжного споживання (добувна, хімічна і нафтохімічна промисловість, металургія, виробництво та розподілення електроенергії, газу та води). Найбільші обсяги пільг з податку на прибуток підприємств у 2014 р. надано суб'єктам фінансової та страхової діяльності, підприємствам з постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, та підприємствам переробної промисловості. Оцінка ефективності податкового стимулювання цих видів діяльності з позиції забезпечення сталого економічного зростання неоднозначна. Правильний вибір "точок" податкового стимулювання досить важко здійснювати в умовах відсутності усталеної структурної та промислової політики, всеохоплюючої економічної програми. Тому в Україні прийнято основні документи, в яких прописано напрями податкового реформування, — Коаліційну угоду [22] та Програму діяльності Кабінету Міністрів України [23]. Водночас для окремих галузей, а також для регіонів прийнято профільні стратегії та програми діяльності, в яких, у тому числі, йдеться про зміни до системи оподаткування: Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 р. [24], Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 р. [25], Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015—2020 рр. [26].

Аналіз пріоритетів, визначених у Концепції та Стратегіях, дає підстави виокремити такі пріоритетні галузі для податкового стимулювання інвестицій:

— високотехнологічні, зокрема інформаційні та аерокосмічні галузі. Розвиток інформаційних галузей виробництва та сфери послуг, у тому числі на базі залучення прямих іноземних інвестицій, може сприяти виходу України на світові ринки інформаційних технологій, що активно розвиваються;

— інфраструктурні галузі, недостатній розвиток яких не дає розвиватись усій господарській системі країни. До таких галузей, у першу чергу, належать енергетика, дорожнє будівництво, портове господарство та логістичні центри;

— галузі, які традиційно забезпечують надходження від експорту — сільське господарство, металургія та машинобудування.

У рамках вектору економічного зростання, дотримання якого схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 у Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020", передбачено здійснення реформ у ряді секторів економіки, національних ринків, ме-

<sup>1</sup> Повна ліквідація режиму планується до 2021 року.

ханізмів реалізації державної політики, зокрема механізму податкового регулювання, а також виконання завдань економічного та соціального розвитку шляхом розробки та практичної імплементації державних цільових програм, у тому числі програми залучення інвестицій. Програму залучення інвестицій заплановано реалізувати через призму децентралізації, — сформувавши районні програми залучення інвестицій. У цьому контексті корисним може виявитись досвід Польщі, де місцеві органи влади надають податкові преференції, направлені на стимулювання інвестицій:

— звільнення від податку на нерухомість, що надається місцевими органами самоврядування, виходячи з цілей формування капіталу або рівня зайнятості в регіоні;

— субсидії зайнятості — відчутна грошова підтримка, що зазвичай надається місцевими службами зайнятості інвесторам, що створюють нові робочі місця;

— негрошову допомогу — допомога у формі попереднього освоєння земель, покращення місцевої інфраструктури та земель, підтримки у наборі персоналу, сприяння заключенню контрактів на закупівлю тощо.

За прогнозами експертів, значення заходів, що проводяться безпосередньо в регіонах, найближчим часом зростатиме. Термін "регіональні інноваційні системи" на Заході з'явився на початку 1990-х рр. і був пов'язаний з феноменом випереджаючого інноваційного розвитку низки регіонів в окремих країнах. Частково причиною цього є те, що саме в регіонах і на місцевому рівні малі підприємства можуть отримати відчутну підтримку [27, с. 361].

В Україні для підвищення рівня фінансової спроможності місцевих громад, зокрема у контексті можливостей формування відповідних напрямів інвестиційного стимулювання, реалізується реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [28]. Водночас сучасний стан місцевих бюджетів в Україні свідчить про фінансову неспроможність щодо реалізації інвестиційних стимулів, направлених на розвиток регіонів. Згідно з висновками І. О. Луніної, "очевидною є фінансова неспроможність більшості сільських бюджетів у 2015 р. реалізувати власні повноваження сільських рад щодо забезпечення соціально-економічного розвитку сільських громад і поселень" [29, с. 28].

На подолання цього протиріччя направлена Стратегія управління державними фінансами України на 2017—2021 рр. (СУДФ) [30], основна мета якої полягає у побудові сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Про досягнення цілей, визначених Стратегією, звітують профільні міністерства та відомства, окремо створено Національну раду реформ, що складається з цільових команд реформ, яких виокремлено вісім, серед яких і команда з децентралізації, що підтверджує її пріоритетне значення.

## ВИСНОВКИ

Згідно з Рамковими положеннями Співтовариства щодо державної допомоги дослідженням, інноваціям та

розвитку (2006/С 323/01) для визнання сумісною зі спільним ринком державна допомога повинна, без завдання шкоди конкуренції, стимулювати діяльність у значеній сфері, що виражається у зростанні економічної ефективності, тобто збільшенні ринкового попиту на нові або поліпшені товари, процеси або послуги, або зменшенні ціни на них без втрати якості. Україні, в рамках євроінтеграційного вектору розвитку, також потрібно орієнтувати податкові стимули на аналогічну ціль. Це не лише дозволить виконувати взяті Україною зобов'язання в рамках міжнародних договорів, зокрема Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, але й забезпечить проведення продуманої інвестиційно-інноваційної політики з імплементацією відповідних податкових стимулів, направлених на науково-технічне оновлення виробництва з підвищенням його техніко-економічних показників, що особливо актуально в умовах звуженого відтворення основного капіталу. Таким чином, для підвищення конкурентоспроможності вітчизняної податкової системи, на основі аналізу зарубіжного досвіду податкового стимулювання інноваційної діяльності, можна запропонувати впровадження таких специфічних податкових стимулів:

1) через призму елементів податку на прибуток підприємств: інвестиційного та інноваційного податкових кредитів за прикладом більшості країн ЄС, податкової знижки за прикладом Словаччини;

2) через призму адміністрування інноваційних пільг: контролю за віднесенням витрат, пов'язаних з НДДКР, до витрат на реалізацію досліджень і розробок; це дасть змогу стимулювати лише ті дослідження і розробки, що пов'язані з реальною економічною діяльністю;

3) через призму децентралізації: звільнень від сплати деяких видів податків, надання послуг з підбору персоналу, з освоєння територій за прикладом Польщі;

4) через призму співробітництва між науково-дослідними та виробничими організаціями, за прикладом Швеції; це дасть змогу знизити витрати на пошук споживачів результатів досліджень та підвищити їх прикладне значення.

Конкретні напрями реалізації зазначених специфічних податкових стимулів мають бути передбачені у Законі України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання". Збалансування податкових стимулів з правилами ЄС повинно бути окремим результатом імплементації СУДФ, що в перспективі призведе до однорідності, однотипності та зіставності детермінант, які утворюють податкове навантаження на інвестиції в основний капітал в Україні та країнах ЄС. Це створить додаткові можливості для модернізації економіки на основі освоєння ядра нового технологічного укладу (біо- і лазерні технології, наноматеріали, трансформація охорони здоров'я, телекомунікацій, сільського господарства, авіа-, судно-, приладобудування та ряд інших галузей) та зможе дати поштовх структурній перебудові економіки і сприяти забезпеченню її стійкості.

## Література:

1. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / За заг. ред. В.М. Гейця; НАН України. — Київ, 2015. — 336 с.
2. Gordon R.H. and Hines J.R. International Taxation. Handbook of Public Economics. 2002, Vol. 4. — P. 1935—1995.

3. Gorodnichenko Y., Schnitzer M. Financial constraints and innovation: why poor countries don't catch up. NBER Working Paper. 2010. № 15792. URL: <http://www.nber.org/papers/w15792.pdf>
4. Луніна І.О., Білоусова О.С., Булана О.О. Бюджетно-податкове стимулювання інноваційної діяльності в Україні. Економіка і прогнозування. — № 1, 2016. — С. 41—56.
5. Mintz J.M., and Tsiopoulos T. Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Fiscal Incentives for Investment and Innovation / A. Shah. New York: Oxford University Press, 1995. — P. 455—480.
6. Інноваційний розвиток України та податкове регулювання: стан і діалектика взаємозв'язків: монографія / За заг. ред. С. В. Онишко; Нац. Унів. ДПСУ. — Ірпін, 2015. — 298 с.
7. James, Sebastian. Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. URL: <http://ssrn.com/abstract=2401905> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2401905>
8. А. М. Соколовська. Особливості податкової системи України та напрями її коригування. Фінанси України. — № 9, 2013. — С. 28—44.
9. Evers Lisa, Spengel Christoph, Braun Julia. Fiscal Investment Climate and the Cost of Capital in Germany and the EU. ZEW policy brief. 2015. № 1. 8 p. URL: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/pb01-15.pdf>
10. Симоненко В.К. Пятилетка крутого пике. Экономические эссе. — Киев, 2016. — 327 с.
11. Геєць В.М., Семиноженко В.П. Інноваційні перспективи України. — Харків, 2006. — 272 с.
12. EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth / European Commission. Brussels, 03.03.2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:2020:fin:en:pdf>
13. European task force for the implementation of smart grids into the European internal market mission and work programme. URL: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mission\\_and\\_workprogramme.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mission_and_workprogramme.pdf)
14. Commission proposes major corporate tax reform for the EU. URL: <http://ec.europa.eu/ireland/news/t%C3%A1-athch%C3%B3ir%C3%BA-m%C3%B3r-ar-ch%C3%B3ir%C3%A1nach-corp%C3%A1id%C3%AD-ae-molta-ag-gcoimisi%C3%BA-en>
15. Smart industry — a strategy for new industrialisation for Sweden. — Government Offices of Sweden. URL: [http://www.government.se/498615/contentassets/3be3b6421c034b038dae4a7ad75f2f54/nist-statsformat\\_160420\\_eng\\_webb.pdf](http://www.government.se/498615/contentassets/3be3b6421c034b038dae4a7ad75f2f54/nist-statsformat_160420_eng_webb.pdf)
16. Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. Institutional Paper. September 2015. № 008. URL: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf)
17. Fixed assets in National Economy in 2015. Statistical Information and Elaborations / Central statistical Office of Poland. Warszawa, 2016. URL: <http://stat.gov.pl/en/topics/industry-construction-fixed-assets/fixed-assets/>
18. Guide to foreign direct investment in Poland. URL: [http://www.dentons.com/~media/PDFs/Insights/2015/January/Guide\\_to\\_foreign\\_direct\\_investment\\_in\\_Poland\\_2015.pdf](http://www.dentons.com/~media/PDFs/Insights/2015/January/Guide_to_foreign_direct_investment_in_Poland_2015.pdf)
19. Tax Policy Reform and Economic Growth. OECD Tax Policy Studies. No. 20. Paris, 2010. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>
20. Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. 2014.
21. OECD (2013), Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>
22. Коаліційна угода: Угода ВРУ VIII скликання від 21.11.2014 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS23590.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS23590.html)
23. Постанова Верховної Ради України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України". URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>
24. Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80>
25. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року / Кабінет Міністрів України. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP140385.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP140385.html)
26. Єдина комплексна стратегія розвитку сільськогосподарства та сільських територій на 2015-2020 роки. Міністерство аграрної політики та продовольства України. URL: <http://minagro.gov.ua/node/16015>
27. Становлення середнього класу: домінанта національної стратегії України: кол. моногр. — Київ, 2009. — 640 с.
28. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні". URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3332014-%D1%80>
29. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / За ред. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін.-текон. та прогноз. НАН України". — Київ, 2016. — 70 с.
30. Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки". URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>

## References:

1. Heiets, V.M. (2015), Innovatsijna Ukraina 2020: natsional'na dopovid' [Innovative Ukraine 2020: National Report], NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
2. Gordon, R.H. and Hines, J.R. (2002), "International Taxation", Handbook of Public Economics, vol. 4, pp. 1935-1995.
3. Gorodnichenko, Y. and Schnitzer, M. (2010), "Financial constraints and innovation: why poor countries don't catch up", NBER Working Paper, vol. 15792, available at: <http://www.nber.org/papers/w15792.pdf> (Accessed 25 Jan 2019).
4. Lunina, I.O. Bilousova, O.S. Bulana, O.O. (2016), "Budget and tax stimulation of innovation activity in

Ukraine", *Ekonomika i prohnozuvannia*, vol. 1, pp. 41—56.

5. Mintz J.M., and Tsiopoulos T. (1995), "Corporate Income Taxation and Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe", *Fiscal Incentives for Investment and Innovatio*, Oxford University Press, pp. 455—480.

6. Onyshko, S.V. (2015), *Innovatsijnyj rozvytok Ukrainy ta podatkovye rehuliuвання: stan i dialektyka vzaiemozv'iazkiv* [Innovative development of Ukraine and tax regulation: the state and dialectics of interconnections], Nats. Univ. DPSU, Irpin, Ukraine.

7. Sebastian, J. (2013), "Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications", available at: <http://ssrn.com/abstract=2401905> (Accessed 25 Feb 2019).

8. Sokolovs'ka, A.M. (2013), "Features of the tax system of Ukraine and directions of its adjustment", *Finansy Ukrainy*, vol. 9, pp. 28—44.

9. Evers, L. Spengel, C. and Braun, J. (2015), "Fiscal Investment Climate and the Cost of Capital in Germany and the EU", *ZEW policy brief*, vol.1, available at: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/policybrief/pb01-15.pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

10. Simonenko, V.K. (2016), *Pjatiletka krutogo pike. Jekonomicheskie jesse* [Five-year steep peak. Economic essay], Kyiv, Ukraine.

11. Heiets', V.M. and Semynozhenko, V.P. (2006), *Innovatsijni perspektyvy Ukrainy* [Innovative prospects of Ukraine], Kharkiv, Ukraine.

12. European Commission (2010), "EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth", available at: <http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2010:2020:fin:en:pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

13. European Commission (2012), "European task force for the implementation of smart grids into the European internal market mission and work programme", available at: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mission\\_and\\_workprogramme.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/mission_and_workprogramme.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).

14. European Commission (2016), "Commission proposes major corporate tax reform for the EU", available at: [http://ec.europa.eu/ireland/news/t%C3%A1-athch%C3%B3ir%C3%BA-m%C3%B3r-ar-ch%C3%B3ras-c%C3%A1nach-cópar%C3%A1id%C3%AD-aemolta-ag-gcoimisi%C3%BA\\_en](http://ec.europa.eu/ireland/news/t%C3%A1-athch%C3%B3ir%C3%BA-m%C3%B3r-ar-ch%C3%B3ras-c%C3%A1nach-cópar%C3%A1id%C3%AD-aemolta-ag-gcoimisi%C3%BA_en) (Accessed 25 Feb 2019).

15. Government Offices of Sweden (2016), "Smart industry - a strategy for new industrialisation for Sweden", available at: [http://www.government.se/498615/contentassets/3be3b6421c034b038dae4a7ad75f2f54/nist\\_statsformat\\_160420\\_eng\\_webb.pdf](http://www.government.se/498615/contentassets/3be3b6421c034b038dae4a7ad75f2f54/nist_statsformat_160420_eng_webb.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).

16. European Commission (2015), "Tax Reforms in EU Member States 2015. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability", *Institutional Paper*, vol. 008, available at: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip008_en.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).

17. Central statistical Office of Poland (2016), "Fixed assets in National Economy in 2015. Statistical Information and Elaborations", available at: <http://stat.gov.pl/en/>

topics/industry-construction-fixed-assets/fixed-assets/ (Accessed 25 Feb 2019).

18. Dentons (2015), "Guide to foreign direct investment in Poland", available at: [http://www.dentons.com/~media/PDFs/Insights/2015/January/Guide\\_to\\_foreign\\_direct\\_investment\\_in\\_Poland\\_2015.pdf](http://www.dentons.com/~media/PDFs/Insights/2015/January/Guide_to_foreign_direct_investment_in_Poland_2015.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).

19. OECD (2010), "Tax Policy Reform and Economic Growth", *OECD Tax Policy Studies*, vol. 20, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en> (Accessed 25 Feb 2019).

20. OECD (2014), *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Paris, France.

21. OECD (2013), "Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing", available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en> (Accessed 25 Feb 2019).

22. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), *The Law of Ukraine "Coalition Agreement"*, available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS23590.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS23590.html) (Accessed 25 Feb 2019).

23. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), *Resolution "On the Program of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19> (Accessed 25 Feb 2019).

24. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), *Resolution "The Concept of the National Target Economic Program for the Development of Industry for the period up to 2020"*, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/603-2013-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

25. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Resolution "On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020"*, available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP140385.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP140385.html) (Accessed 25 Feb 2019).

26. Ministry of agrarian policy and food of Ukraine (2015), *"The Integrated Strategy for the Development of Agriculture and Rural Areas for 2015—2020"*, available at: <http://minagro.gov.ua/node/16015> (Accessed 25 Feb 2019).

27. Balits'ka, V. V. (2009), *Stanovlennia seredn'oho klasu: dominanta natsional'noi stratehii Ukrainy* [The formation of the middle class: the dominant national strategy of Ukraine], *Chetverta khvylya*, Kyiv, Ukraine.

28. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Resolution "On the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine"*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3332014-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

29. Lunina, I.O. (2016), *Rozvytok biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini* [Development of budget decentralization in Ukraine], *DU "Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia NAN Ukrainy"*, Kyiv, Ukraine.

30. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), *Resolution "On Approving the Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017-2020"*, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

*Стаття надійшла до редакції 01.03.2019 р.*

С. А. Пустовгар,  
к. е. н., старший викладач кафедри міжнародних економічних відносин та фінансів,  
Харківський торговельно-економічний інститут Київського національного  
торговельно-економічного університету, м. Харків

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.22

## СЦЕНАРНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКУ НЕПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ ПІДПРИЄМСТВ

S. Pustovhar,  
Ph.D. in Economics, Senior Lecturer of International Economic Relations and Finance Department of Kharkiv Trade  
and Economics Institute of Kyiv National Trade and Economics University, Kharkiv

### SCENARIO APPROACH TO EVALUATION OF THE RISK OF ENTERPRISES INSOLVENCY

*У статті удосконалено методичне забезпечення діагностики неплатоспроможності підприємств на основі моделювання сценаріїв розвитку неплатоспроможності з урахуванням факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, а також потенціалу відновлення платоспроможності.*

*Реалізацію сценарного підходу до оцінювання ризику неплатоспроможності здійснено в такій послідовності: оцінено поточний рівень неплатоспроможності підприємств з урахуванням їх поточного фінансового стану; оцінено фінансовий потенціал відновлення платоспроможності підприємств; побудовано сценарії розвитку неплатоспроможності з урахуванням факторів внутрішнього, зовнішнього середовища та фінансового потенціалу. Такий підхід до діагностики неплатоспроможності металургійних підприємств, побудований на основі комплексного дослідження внутрішніх факторів фінансової діяльності підприємств та факторів зовнішнього середовища, забезпечує перспективну оцінку неплатоспроможності підприємства з урахуванням його поточного стану та резервів відновлення платоспроможності, якими виступає фінансовий потенціал. Запропонований підхід дозволяє здійснити превентивну діагностику неплатоспроможності підприємства.*

*In the article the methodological provision of the insolvency of enterprises is improved on the basis of the modeling of insolvency development scenarios, taking into account the factors of the internal and external environment, as well as the potential for solvency restoration.*

*The implementation of the scenario approach to the assessment of insolvency risk is carried out in the following order: the current level of insolvency of enterprises is estimated, taking into account their current financial state; the financial potential of restoring the solvency of enterprises is estimated; Insolvency scenarios have been developed taking into account internal, external and financial factors. The scenarios of development of levels of current, critical, supercritical, liquidation insolvency and solvency are simulated. It is determined that the solvency condition of metallurgical enterprises is a high level of internal financial potential. The deterioration of the current state of solvency of the industry and the transition from a solvency class to enterprises with current insolvency may be caused by a decrease in the internal financial potential. Given the low financial potential for different levels of insolvency in the current period, it is possible to transfer enterprises to the level of the critical on supercritical insolvency. The supercritical and liquidation insolvency of metallurgical enterprises leads to a critical level of domestic financial potential of enterprises, which together with liquidation insolvency and negative influence of the environment leads to the liquidation of the enterprise.*

***Such an approach to the diagnosis of insolvency of metallurgical enterprises, built on the basis of a comprehensive study of internal factors of financial activity of enterprises and factors of the environment, provides a perspective assessment of the insolvency of the enterprise, taking into account its current state and reserves of solvency renewal, which serves the financial potential. The offered approach allows to carry out preventive diagnostics of insolvency of the enterprise.***

*Ключові слова: неплатоспроможність підприємства, ризик неплатоспроможності, банкрутство, фінансовий стан, фінансовий потенціал, платоспроможність.*

*Key words: insolvency of the enterprise, insolvency risk, bankruptcy, financial condition, financial potential, solvency.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Функціонування українських підприємств у сучасних умовах супроводжується збитковістю їх діяльності, зростанням кількості підприємств, щодо яких порушено справу про банкрутство та які припинили функціонування в наслідок нездатності задовольнити вимоги кредиторів та інвесторів. Такий фінансовий стан підприємств є наслідком зниження рівня платоспроможності підприємств, що призводить до порушення фінансової рівноваги та ставить під загрозу їх подальше існування. Згідно з офіційними даними за січень — вересень 2018 року частка збиткових підприємств становить 29,8% від загальної кількості функціонуючих, порівняно із значенням цього показника 27,6% за підсумками 2017 році, 27% — 2016 р., 26,7% — 2015 р. У зв'язку із негативною динамікою зростання частки збиткових підприємств протягом 2015—2018 рр., що доповнюється стійкою тенденцією скорочення їх чисельності (15,89% великих та 5,43% середніх підприємств за 2018 рік) актуалізується необхідність удосконалення методичного забезпечення превентивної оцінки ймовірності банкрутства підприємств [1].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Істотність проблеми неплатоспроможності підприємств, зважаючи на її негативні наслідки, пов'язані з порушенням наявних фінансових відносин, зниженням можливостей залучення ресурсів, збитковою діяльністю внаслідок втрати позицій на ринку, зумовили існування значної кількості методик діагностики.

Діагностика неплатоспроможності підприємства відіграє важливу роль для забезпечення його стабільного функціонування та розвитку, адже своєчасна та адекватна діагностика має превентивний характер, дозволяє виявити ознаки неплатоспроможності на ранніх стадіях через реагування на негативний вплив чинників зовнішнього та внутрішнього середовища й запобігти виникненню неплатоспроможності. Тому питанням розробки методик діагностики неплатоспроможності підприємств присвячені наукові праці таких вчених: Уїлсон Т. [3], Чан-Лоу Дж. [4], Хосака Т. [5], Альтман Е. [6], Таффлер Р., Тішоу Г. [7], Терещенко О. [8—9].

Групою методик аналізу зовнішніх факторів неплатоспроможності підприємств є моделі, побудовані на основі макроекономічних показників, у ролі яких виступає ріст ВВП, рівень споживчих цін, рівень цін виробника, рівень безробіття. Ці методики ґрунтуються на тому, що банкрутство підприємств має циклічний характер і його ймовірність зростає при економічній рецесії. Найбільш відомими зарубіжними методиками оцінки банкрутства підприємств на основі макроекономічних

показників, що застосовується Базельським комітетом з банківського нагляду, є метод Through The Cycle estimation (ТТС), розроблений з використанням регресійного аналізу [2].

До цього класу моделей належить модель Уїлсона, розроблена з використанням логістичної регресії та взята за основу програмного продукту Credit Portfolio View компанії McKinsey [3]. Інша група макроекономічних моделей, яка виходить з того, що ймовірність банкрутства підприємства впливає на макроекономічні показники, представлена векторними авторегресійними моделями [4]. Методика моделювання апробована Світовим банком та МВФ для оцінки стабільності фінансового сектору.

Моделі, побудовані на основі макроекономічних показників, мають низку переваг, що підтверджується їх використанням Базельським комітетом, Світовим банком і МВФ. Ці переваги полягають у можливості отримання короткострокової та довгострокової оцінки ймовірності банкрутства, врахування циклічності розвитку економіки, доступність аналітичної інформації, стійкість до різних економічних умов, на відміну від поточної оцінки ймовірності банкрутства, яка змінюється разом із зміною стану економіки. Водночас недоліками методики є неможливість визначення ризику банкрутства для кожного підприємства, оскільки аналіз здійснюється на рівні сегментів економіки.

Методиками, що досліджують внутрішні фактори неплатоспроможності підприємств, є коефіцієнтний метод, суть якого полягає в проведенні фінансового аналізу підприємства на при визначенні показників ліквідності, фінансової стійкості, ділової активності та рентабельності, на основі яких проводиться аналіз ймовірності банкрутства в найближчому майбутньому за допомогою оцінки рівня поточної та майбутньої загрози банкрутства підприємства, здатності до її нейтралізації [5].

Коефіцієнтні методи діагностики банкрутства підприємств забезпечують комплексний аналіз фінансового стану з виявленням поточної та перспективної загрози банкрутства та здатності до її нейтралізації. Недоліками розглянутих методів діагностики, подібно до офіційних методик, є висока трудомісткість, недостатня аргументованість нормативів фінансових коефіцієнтів, неврахування галузевої спрямованості, неоднозначна інтерпретація результатів, унаслідок чого знижується точність діагностики, що й обмежує використання цього методу при оцінці ймовірності банкрутства підприємств.

З економіко-математичних методів найбільш поширеними є моделі, побудовані з використанням дискримінантного аналізу, засновані на комплексному аналізі фінансових коефіцієнтів з урахуванням теорії ймовір-

ності та визначенні інтегрального показника, відповідно до якого оцінюються ризик настання банкрутства підприємства. Найпоширенішими дискримінантними моделями діагностики банкрутства підприємств є двофакторна модель оцінки ймовірності банкрутства, Z-рахунок Е. Альтмана [6], модель Р. Таффлера, Г. Тісшоу [7], О. Терещенка [8—9].

Перевагами дискримінантного аналізу є однозначна інтерпретація та висока точність результатів оцінки ймовірності банкрутства підприємства, врахування галузевої спрямованості та часова відповідність у вітчизняних моделях. Незважаючи на це, недоліками вітчизняних дискримінантних моделей є суперечність результатів за різними методиками, низька точність прогнозування, використання статичних показників без врахування їх динаміки.

З огляду на проведений аналіз досліджень з обраної предметної області, визначено, що численні методики оцінки банкрутства та неплатоспроможності підприємств потребують удосконалення з огляду на низьку достовірність результатів та недієвість превентивної функції антикризового управління на вітчизняних підприємствах.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є удосконалення методичного забезпечення діагностики неплатоспроможності підприємств на основі моделювання сценаріїв розвитку неплатоспроможності з урахуванням факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, а також потенціалу відновлення платоспроможності.

Реалізацію сценарного підходу до оцінювання ризику неплатоспроможності запропоновано здійснювати в такій послідовності:

оцінювання поточного рівня неплатоспроможності підприємств з урахуванням їх поточного фінансового стану;

оцінювання фінансового потенціалу відновлення платоспроможності підприємств;

побудова сценаріїв розвитку неплатоспроможності з урахуванням факторів внутрішнього, зовнішнього середовища та фінансового потенціалу.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Найбільші збитки на найбільшу частку збиткових підприємств серед галузей промисловості має металургія. Аналізуючи значення чистих фінансових результатів, можна стверджувати про збитковість підприємств протягом 2011—2017 рр. найбільша сума збитків отримана у 2014—2015 рр. внаслідок нестабільної політичної та економічної ситуації на території Донецької області, яка спеціалізується на металургійному виробництві. Внутрішня нестабільність та порушення контрагентських відносин з Російською Федерацією, яка є стратегічним партнером для металургійної промисловості, призвели до зростання чистих збитків підприємств у 3,2 рази за підсумками 2014 року порівняно з 2013 р. та у 3,4 рази за підсумками 2015 року порівняно з 2013 р. Як наслідок, зросла і частка збиткових підприємств до 38% у 2014 р. Динаміка показника рентабельності операційної діяльності свідчить про відсутність тенденції

розвитку галузі: значення показника варіює від -4,2% у 2012 р. до 3,9% за січень — вересень 2018 р. [1]. Динаміка розглянутих статистичних показників свідчить про проблему неплатоспроможності металургійних підприємств, що зумовило необхідність удосконалення методичного забезпечення оцінювання ризику неплатоспроможності цих підприємств з метою превентивного антикризового управління.

Поточний рівень неплатоспроможності підприємств, який характеризує фінансовий стан підприємств в поточний момент та визначається значеннями фінансових показників, запропоновано здійснювати з використанням методу нечітких множин. Вхідний масив для проведення дослідження сформували такі фінансові показники, як коефіцієнт поточної ліквідності, оборотності активів, рентабельності продажу, чистої рентабельності реалізованої продукції та показник відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу, визначені методом "центру ваг" [10]. Визначені таким чином рівні показників неплатоспроможності складають: низьке значення коефіцієнта оборотності активів знаходиться в інтервалі  $[0; 0,36]$ , середнє —  $[0,5; 1]$ , високе —  $[1,15; +\infty]$ . Для коефіцієнта рентабельності продажу низький рівень показника відповідає діапазону значень  $[-\infty; -0,56]$ , середній —  $[-0,38; 0,08]$ , високий —  $[0,24; +\infty]$ . Низький рівень коефіцієнта чистої рентабельності реалізованої продукції належить інтервалу  $[-\infty; -0,89]$ , середній —  $[-0,68; -0,15]$ , високий —  $[0,02; +\infty]$ . Для показника відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу низький рівень показника в діапазоні  $[-\infty; 0]$ , середній —  $[1; 8,75]$ , високий —  $[9,73; +\infty]$ ; для коефіцієнта поточної ліквідності низький —  $[0; 0,66]$ , середній —  $[1; 1,64]$ , високий —  $[2; +\infty]$ . Рівні фінансових показників визначено таким чином, що чим нижчий рівень показника, тим більшою мірою виражається неплатоспроможність підприємства.

Оскільки платоспроможність підприємства характеризується наявністю в достатній мірі ліквідних активів для покриття поточних зобов'язань, фінансовою незалежністю та наявністю джерел самофінансування, усі показники платоспроможності повинні мати високий рівень:

коефіцієнт поточної ліквідності, який відображає міру забезпечення поточних зобов'язань ліквідними активами;

коефіцієнт оборотності активів, що характеризує здатність активів генерувати дохід підприємства;

показники прибутковості продажу (рентабельності продажу та чистої рентабельності реалізованої продукції) — показники ефективності діяльності, що характеризують наявність джерел самофінансування для погашення зобов'язань;

показник відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу, що свідчить про наявність нерозподіленого прибутку та резервного капіталу, що коли буде потреба, виступають джерелами погашення зобов'язань підприємства.

Поточна неплатоспроможність — фінансовий стан підприємства, при якому існують неістотні проблеми з платоспроможністю, тому всі показники знаходяться на високому та середньому рівні. При аналізі показників платоспроможності металургійних підприємств, що ввійшли до вибіркової сукупності, за 2001—2015 рр.



Рівні фінансового потенціалу підприємства	Значення показників							
	І <sub>ЧА/ЗК</sub>	К <sub>ОА</sub>	К <sub>ООЗ</sub>	К <sub>ПЛ</sub>	К <sub>ШЛ</sub>	К <sub>РН</sub>	К <sub>ЧРН</sub>	К <sub>Б</sub>
Високий	>9,81	>1,68	>3,03	>2,49	>1,42	>0,27	>0,02	>2,39
Середній	(3,90; 9,81]	(1,09; 1,68]	(2,43; 3,03]	(1,13; 2,49]	(0,87; 1,42]	(0,12; 0,27]	(-0,12; 0,02]	(1,36; 2,39]
Низький	[0,45; 3,90]	[0,59; 1,09]	[1,15; 2,43]	[0,73; 1,13]	[0,44; 0,85]	[-0,18; 0,12]	[-0,38; -0,12]	[0,32; 1,36]
Критичний	<0,45	<0,59	<1,15	<0,73	<0,44	<-0,18	<-0,38	<0,32

Рис. 1. Рівні показників фінансового потенціалу металургійних підприємств

визначено, що стан поточної неплатоспроможності підприємств галузі характеризується високим рівнем коефіцієнта рентабельності продажу та високим або середнім рівнем усіх інших показників.

До класу підприємств з критичною неплатоспроможністю, що характеризуються наявністю ознак поточної неплатоспроможності протягом 3-х місяців, увійшли підприємства із середнім рівнем хоча б одного показника неплатоспроможності та не низьким рівнем усіх інших.

Підприємства, віднесені до класу надкритичної неплатоспроможності, відображають фінансовий стан, при якому відновлення платоспроможності підприємства неможливе без судового втручання. Однак існує можливість відновлення платоспроможності без уведення ліквідаційної процедури. Отже, показник відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу, від'ємне значення якого є передумовою ліквідації підприємства, має середній рівень, що передбачає можливість відновлення платоспроможності, усі інші показники — низький рівень.

Станом підприємства, за якого неможливим є відновлення платоспроможності підприємства та продовження його діяльності, є ліквідаційна неплатоспроможність, що характеризується низьким рівнем показників неплатоспроможності: коефіцієнтів оборотності активів, рентабельності продажу, чистої рентабельності реалізованої продукції, поточної ліквідності та показника відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу [10]. Процент правильної класифікації металургійних підприємств за рівнями неплатоспроможності становить 97,46%, що свідчить про адекватність побудованих моделей та можливість їх використання для визначення рівнів неплатоспроможності металургійних підприємств.

Рівні фінансового потенціалу ідентифіковано з використанням карт Кохонена на основі показників відношення чистих активів до зареєстрованого капіталу ( $I_{\text{ЧА/ЗК}}$ ), коефіцієнтів оборотності активів ( $K_{\text{ОА}}$ ), оборотності основних засобів ( $K_{\text{ООЗ}}$ ), поточної ліквідності ( $K_{\text{ПЛ}}$ ), швидкої ліквідності ( $K_{\text{ШЛ}}$ ), рентабельності продажу ( $K_{\text{РН}}$ ), чистої рентабельності реалізованої продукції ( $K_{\text{ЧРН}}$ ), Бівера ( $K_{\text{Б}}$ ) [11]. Результат класифікації представлений на рисунку 1.

Про адекватність побудованих карт класифікації рівнів фінансового потенціалу підприємств свідчать зна-

чення помилок та процент розпізнаних об'єктів. Так, для навчальної множини максимальна помилка кластеризації об'єктів становить 0,0362, середня — 0,0138, процент розпізнаних об'єктів — 97,45%. Для тестової множини максимальна помилка кластеризації становить 0,0429, середня — 0,0207, процент розпізнаних об'єктів — 93,78%.

Побудову сценаріїв розвитку неплатоспроможності металургійних підприємств з урахуванням факторів внутрішнього, зовнішнього середовища та фінансового потенціалу пропонується здійснювати при побудові дерева рішень — алгоритму класифікації, в основі якого пошук правил класифікації виду "якщо — тоді", представлених у вигляді ієрархічної структури. В основі цього алгоритму поняття інформаційної ентропії — міри невизначеності досліджуваного об'єкта, який може мати декілька результатів [12].

Стосовно предметної області, це неоднозначна інтерпретація результатів класифікації підприємств за рівнем перспективної неплатоспроможності за критеріями: рівень фінансового потенціалу, поточна оцінка неплатоспроможності та інтегральна оцінка зовнішнього середовища. Призначення дерева рішення полягає в мінімізації такої невизначеності та формулюванні однозначних висновків. Дерева рішень є важливим практичним інструментом діагностики неплатоспроможності підприємств, оскільки дозволяє поєднувати в аналізі безперервні (інтегральний показник зовнішнього середовища [13]) та дискретні (рівні неплатоспроможності в поточному періоді [10] та рівні фінансового потенціалу [11]) змінні; моделювати нелінійні залежності досліджуваних об'єктів і процесів та має високу точність моделювання.

Вхідний масив даних для побудови дерева рішень був сформований завдяки рівням поточного стану неплатоспроможності [10], рівням фінансового потенціалу металургійних підприємств за 2001—2017 рр. [11] та інтегрального показника стану зовнішнього середовища [13] за зазначений період. Результуючим показником, який моделюється, є показник перспективної оцінки неплатоспроможності на  $(t+1)$  період — рівень неплатоспроможності підприємств галузі через рік.

Для перспективної діагностики неплатоспроможності підприємств на часовий горизонт більше року потрібно задати умову незмінності рівнів фінансового потенціалу, рівнів поточного стану неплатоспроможності



**Рис. 2. Сценарії розвитку неплатоспроможності металургійних підприємств**

підприємств та показника стану зовнішнього середовища на період, на який здійснюється оцінка. Оскільки значення показників, потрібних для діагностики, мають значний ступінь часової варіації, моделі перспективної оцінки більш ніж на рік матимуть низьку точність та адекватність. Тому перспективну діагностику неплатоспроможності металургійних підприємств пропонується здійснювати на період в один рік.

Як визначено в результаті побудови дерева рішень у програмному продукті Deductor Academic, ключовим критерієм визначення рівня неплатоспроможності підприємства при перспективній діагностиці є фінансовий потенціал підприємства, вклад якого в класифікацію підприємств за рівнем неплатоспроможності становить 68,03%. Другим за значенням фактором класифікації є рівень поточного стану неплатоспроможності підприємства, вплив якого становить 26,98%. Найменше значення для визначення рівня неплатоспроможності металургійних підприємств при перспективній діагностиці має вплив зовнішнього середовища, виражений через інтегральний показник стану зовнішнього середовища, значущість якого становить 4,99%.

Дерево рішень для побудови сценаріїв розвитку неплатоспроможності металургійних підприємств у перспективі, побудоване в ПП Deductor Academic, представлено на рис. 2.

Практичне значення побудованих сценаріїв розвитку неплатоспроможності металургійних підприємств полягає в формулюванні критеріїв визначення рівнів неплатоспроможності підприємств.

Визначено, що необхідною та достатньою умовою платоспроможності металургійних підприємств є високий рівень внутрішнього фінансового потенціалу, який відповідає значенням показників:  $I_{\text{ЧА/ЗК}} > 9,81$ ,  $K_{\text{ОА}} > 1,68$ ,  $K_{\text{ООЗ}} > 3,03$ ,  $K_{\text{ПЛ}} > 2,49$ ,  $K_{\text{ШЛ}} > 1,42$ ,  $K_{\text{РП}} > 0,27$ ,  $K_{\text{ЧРП}} > 0,02$ ,  $K_{\text{Б}} > 2,39$ . Цей рівень фінансового потенціалу забезпечує платоспроможність підприємств у поточному періоді та дозволяє повністю нівелювати дестабілізуючий вплив зовнішнього середовища в майбутньому.

Погіршення поточного стану платоспроможності підприємств галузі та перехід з класу платоспроможних до підприємств з поточною неплатоспроможністю може бути спричинений зниженням внутрішнього фінансового потенціалу: з високого рівня до середнього та низького.

У результаті пошуку асоціативних зв'язків виду "якщо — то" визначено, що в разі середнього фінансового потенціалу та платоспроможності в поточному періоді з ймовірністю 100% можна стверджувати про поточну неплатоспроможність підприємств у перспективі; при поточній неплатоспроможності — про критичну неплатоспроможність в перспективі. При низькому фінансовому потенціалі за різних рівнів неплатоспроможності в поточному періоді можливим є перехід підприємств до рівня критичної на надкритичної неплатоспроможності.

До надкритичної та ліквідаційної неплатоспроможності металургійних підприємств призводить критичний рівень внутрішнього фінансового потенціалу підприємств, який у сукупності із ліквідаційною неплатоспроможністю в поточному періоді та значенням інтегрального показника зовнішнього середовища, нижчим -0,06, призводить до ліквідації підприємства. При значенні інтегрального показника зовнішнього середовища, не нижчого за -0,06, та поточному стані надкритичної неплатоспроможності існує можливість відновлення нормального функціонування підприємства та його платоспроможності за допомогою реорганізації чи реалізації санаційних заходів.

Можливість практичного використання розроблених правил для перспективної діагностики неплатоспроможності металургійних підприємств засвідчується адекватністю результатів моделювання, виражена високим відсотком правильної класифікації навчальної й тестової вибірки (94,67% та 88,31% відповідно), рівнем підтримки та достовірності правил класифікації.

## ВИСНОВКИ

У результаті дослідження реалізовано сценарний підхід до оцінювання ризику неплатоспроможності підприємств. Такий підхід до діагностики неплатоспроможності металургійних підприємств, побудований на основі комплексного дослідження внутрішніх факторів фінансової діяльності підприємств та факторів зовнішнього середовища, забезпечує перспективну оцінку неплатоспроможності підприємства з урахуванням його поточного стану та резервів відновлення платоспроможності, якими виступає фінансовий потенціал. Запропонований підхід дозволяє здійснити превентивну діагностику неплатоспроможності підприємства. Перспективами подальших досліджень є розробка стратегії відновлення платоспроможності вітчизняних підприємств.

## Література:

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Hamilton D.T. Through-the-Cycle EDF Credit Measures [Електронний ресурс] / D.T. Hamilton, Zh. Sun, M. Ding // Moody's Analytics Methodology. — 2011. — Режим доступу: [http://www.moodyanalytics.com/~media/Microsites/ERS/2011/through-cycle-EDF/MoodysAnalytics\\_Through-the-Cycle%20EDF%20Measure%20Methodology%20Overview.pdf](http://www.moodyanalytics.com/~media/Microsites/ERS/2011/through-cycle-EDF/MoodysAnalytics_Through-the-Cycle%20EDF%20Measure%20Methodology%20Overview.pdf)
3. Wilson T. Portfolio Credit Risk: part I / T. Wilson // RiskMagazine. — 1997. — September. — P. 111—117.
4. Chan-Lau J.A. Fundamentals-based estimation of default probabilities: a survey [Електронний ресурс] / J.A. Chan-Lau. — 2006. — Режим доступу: <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/06-149.html>
5. Hosaka T. Bankruptcy prediction using imaged financial ratios and convolutional neural networks / T. Hosaka // Expert Systems with Applications. — 2019. — № 117. — P. 287—299.
6. Altman E. Corporate Financial Distress and Bankruptcy: Predict and Avoid Bankruptcy, Analyze and Invest in Distressed Debt / E. Altman, E. Hotchkiss. — Hoboken: John Wiley and Sons, Ltd, 2006.
7. Toffler R. Going, going, gone — four factors which predict / R. Toffler, H. Tishaw // Accountancy. — 1977. — March. — P. 50—54.
8. Терещенко О. До питання щодо удосконалення фінансового механізму антикризового управління підприємством / О. Терещенко, С. Павловський // Фінанси України. — 2016. — № 6. — С. 108—122.
9. Терещенко О. Діагностика неплатоспроможності підприємств як технологія підтримки прийняття фінансових рішень [Електронний ресурс] / О. Терещенко, М. Стецько // Ефективна економіка. — 2017. — № 3. — Режим доступу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5521>
10. Пустовгар С. Визначення рівнів неплатоспроможності підприємств металургійної галузі України / С. Пустовгар // Економіка. Фінанси. Право. — 2015. — № 6/1. — С. 15—21.
11. Neskorođeva I. An Approach to Predicting the Insolvency of Ukrainian Steel Enterprises Based on Financial Potential / I. Neskorođeva, S. Pustovgar // Journal of Eastern European and Central Asian Research. — 2015. — Vol. 2, No. 2. — P. 33—43.
12. Decision Rules, Trees and Tests for Tables with Many-valued Decisions-comparative Study / [M. Azad, B. Zielosko, M. Moshkov et al.] // Procedia Computer Science. — 2013. — Vol. 22. — P. 87—94.
13. Пустовгар С. Визначення компліментарних та деструктивних факторів зовнішнього середовища й оцінка їх впливу на ризик фінансової неплатоспроможності металургійних підприємств в Україні / С. Пустовгар // Бізнес Інформ. — 2014. — № 11. — С. 114—119.

## References:

1. State Statistics Service of Ukraine (2019), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 25 Feb 2019).
2. Hamilton, D., Sun, Zh., and Ding M. (2011), "Through-the-Cycle EDF Credit Measures", Moody's Analytics Methodology, available at: [http://www.moodyanalytics.com/~media/Microsites/ERS/2011/through-cycle-EDF/MoodysAnalytics\\_Through-the-Cycle%20EDF%20Measure%20Methodology%20Overview.pdf](http://www.moodyanalytics.com/~media/Microsites/ERS/2011/through-cycle-EDF/MoodysAnalytics_Through-the-Cycle%20EDF%20Measure%20Methodology%20Overview.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).
3. Wilson, T. (1997), "Portfolio Credit Risk: part I", RiskMagazine, pp. 111—117.
4. Chan-Lau, J. (2006), "Fundamentals-based estimation of default probabilities: a survey", available at: <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/06-149.html> (Accessed 25 Feb 2019).
5. Hosaka, T. (2019), "Bankruptcy prediction using imaged financial ratios and convolutional neural networks", Expert Systems with Applications, vol. 117, pp. 287—299.
6. Altman, E., and Hotchkiss, E. (2006), Corporate Financial Distress and Bankruptcy: Predict and Avoid Bankruptcy, Analyze and Invest in Distressed Debt, John Wiley and Sons, Ltd., Hoboken.
7. Toffler, R., and Tishaw, H. (1977), "Going, going, gone — four factors which predict", Accountancy, pp. 50—54.
8. Tereshchenko, O. and Pavlovskyy, S. (2016), "On the issue of improving the financial mechanism of anti-crisis management of the enterprise", Finansy Ukrainy, vol. 6, pp. 108—122.
9. Tereshchenko, O., and Stetsko, M. (2017), "Diagnosis of insolvency of enterprises as a technology to support financial decision-making", Efektyvna ekonomika, [Online], vol. 3, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5521> (Accessed 25 Feb 2019).
10. Pustovhar, S. (2015), "Determination of insolvency levels of enterprises of the metallurgical industry of Ukraine", Ekonomika. Finansy. Pravo, vol. №6/1, pp. 15—21.
11. Neskorođeva, I. and Pustovgar, S. (2015), "An Approach to Predicting the Insolvency of Ukrainian Steel Enterprises Based on Financial Potential", Journal of Eastern European and Central Asian Research, vol. 2, no. 2, pp. 33—43.
12. Azad, M. Zielosko, B. Moshkov, M. et al. (2013), "Decision Rules, Trees and Tests for Tables with Many-valued Decisions-comparative Study", Procedia Computer Science, vol. 22, pp. 87—94.
13. Pustovhar, S. (2014), "Identification of complementary and destructive environmental factors and their impact on the risk of financial insolvency of metallurgical enterprises in Ukraine", Biznes Inform, vol. 11, pp. 114—119.

Стаття надійшла до редакції 04.03.2019 р.

УДК 65.012.32

Т. В. Вакар,

к. е. н., старший викладач кафедри філософії та суспільних наук,  
Вінницький національний медичний університет

І. О. Мороз,

к. е. н., доцент кафедри кібернетики та системного аналізу,  
Київський національний торгово-економічний університет

О. В. Лазарчук,

к. е. н. доцент кафедри економіки промисловості та виробничого менеджменту,  
Вінницький національний технічний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.28

## МОНІТОРИНГ СТАНУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ З ПОЗИЦІЙ БРЕНДОУТВОРЮЮЧИХ ФАКТОРІВ РОЗВИТКУ

T. Vakar,

Phd in Economics, Senior Lecturer at the department of Philosophy and Social Sciences,  
National Pirogov Memorial Medical University

I. Moroz,

Phd in Economics, Associate Professor at the Department  
of Cybernetics and System Analysis, Kyiv National University Of Trade And Economics

O. Lazarchuk,

Phd in Economics, Associate Professor of the Department of Economics, Industry  
and Production Management, Vinnytsia National Technical University

### MONITORING THE STATUS OF RURAL AREAS OF UKRAINE WITH POSITIONS OF BRAND- FORMING FACTORS OF DEVELOPMENT

**У статті досліджено проблеми і перспективи сільського розвитку в Україні з позицій територіальних особливостей місцевих економік. Обґрунтовано загальну перспективу такого розвитку, в основі якої полягає унікальність економічних та неекономічних активів сільських громад. Ідея дослідження будувалася на припущенні про наявність унікальних сценаріїв сільського розвитку на основі конкретних сільських населених пунктів. На даних сільських територій Вінницької області описано приклади і стратегії такого розвитку, визначено при цьому унікальні фактори конкурентоспроможності. До таких факторів було віднесено: 1) унікальну інституційну історію сіл; 2) ландшафтно-рекреаційний потенціал; 3) особливу економічну поведінку місцевих жителів; 4) інвестиційну привабливість території; 5) унікальну економічну спеціалізацію території; 6) туристичну активність; 7) особливість дій місцевої влади. Продemonстровано синергетичний ефект поєднання таких факторів. Надано оцінку можливості використання такого досвіду для інших сільських громад.**

**The article deals with the problems and perspectives of rural development in Ukraine from the point of view of territorial features of local economies. The general perspective of such development based on the uniqueness of economic and noneconomic assets of rural communities.**

**The idea of the study was based on the assumption of the existence of unique scenarios of rural development based on specific rural settlements. The data of rural areas of the Vinnitsa region describes examples and strategies for such development, while the unique factors of competitiveness are identified. These factors included: 1) a unique institutional history of villages; 2) landscape and recreational potential; 3) special economic behavior of local residents; 4) the investment attractiveness of the territory; 5) the unique economic specialization of the territory; 6) tourism activity; 7) feature of the actions of local authorities. The synergistic effect of the combination of such factors is demonstrated. The estimation of the possibility of using this experience for other rural communities is given.**

**The conditions of neutralization of weaknesses and risks, consisting of a combination of economic (above all investment) and cultural-political initiatives, where a significant role belongs to out-of-village organizations — first of all, public organizations.**

***It is determined that branding of rural territories can be realized only at the level of local communities. The prospects of branding of rural areas in Ukraine, in the first place, are the presence of significant unique institutional assets, climatic and economic conditions, and the possible perception of the idea of the rural population as such, which does not contradict the basic cultural values (as opposed to, for example, market changes).***

***Selective analysis of individual rural areas, which for a sufficiently long period of time is associated with peculiarities that differentiate them from neighbors or in relation to the regional average, has been carried out. In practice, this was done through interviewing experts, mainly at the district level, about the existence of these characteristics of rural communities. In order to identify such rural areas, information on the characteristics of particular rural settlements was used at the regional level known to the Vinnitsa region.***

*Ключові слова: сільський розвиток, територіальний брендинг, сільські території, депресивні місцеві економіки, унікальні особливості, фактори розвитку.*

*Key words: rural development, territorial branding, rural areas, depressed local economies, unique features, developmental factors.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Безперечна важливість питання соціально-економічного стану сільського соціуму України актуалізує пошук шляхів подолання депресивного статусу сільських територій, який на даний час превалює практично в усіх регіонах країни. Більше того, навіть в економічно розвинутих країнах світу проблема сільського розвитку найчастіше розглядається переважно у контексті лише державної підтримки, тобто визнається проблемність забезпечення даного розвитку за рахунок внутрішніх джерел.

У світовій та вітчизняній періодиці останнім часом активно обговорюються перспективи сільського розвитку на основі брендингування, що потребує опису передумов формування відповідних засад. Для цього слід навести аргументи на користь усталеної наявності елементів потенційного брендингу окремо взятих сільських територій з ідентифікацією їхніх перспектив. У свою чергу, цікавість представляє встановлення залежності між інституційними та економічними факторами розвитку сільських громад України, тобто економічна інтерпретація норм, традицій, культурних, історичних та інших особливостей сільських територій як локальних економічних систем, уособлених як унікальні місцеві економіки. Це потребує дослідити соціально-економічний стан окремих сільських територій в контексті можливості їхнього використання в ринкових реформах в Україні.

Ідея даного дослідження передбачала наступну гіпотезу: серед множини вітчизняних сільських територій можливо визначити окремі випадки унікального розвитку, що було реалізовано на основі знову ж таки унікальних факторів конкурентоспроможності та відповідних стратегій. Визначення таких фактів, факторів і стратегій надає можливість моделювати аналогії для інших об'єктів.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Як соціально-економічне явище брендинг знайшов помітне місце в економічній теорії та теорії і практиці маркетингової діяльності в світі та Україні. Концепт територіального брендингу сформувався на основі робіт Котлера та ін. [1], С. Анхолта [2], К. Дінні [3]. Серед

вітчизняних науковців доцільно виділити дослідження Т. Нагорняк [4], О. Зозульова [5], О. Соскіна [6] та ін. Безпосередньо питання територіального брендингу в Україні досліджувалися рядом авторів — наприклад Л. Панасенком [7], І. Важеніною [8], О. Олефіренком [9] та ін. Проблемні ж питання брендингу саме сільських територій вивчалися працях Ю. Інковської [10], В. Глухої [11]. Водночас теорія територіального брендингу, знаходиться, очевидно, лише у стадії свого становлення. Тоді як проблеми брендингового розвитку українських сіл — з огляду на незадовільний їхній соціально-економічний стан — лише набувають свого теоретичного осмислення.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Реалізація потенціалу теорії територіального брендингу потребує аналізування відповідного потенціалу сільських територій України. Як засвідчили результати SWOT-аналізу, вітчизняний брендинг сільських територій характеризується власними ризиками, обмеженнями та потенціалом.

Так, слабкими сторонами можна визнати в першу чергу наявність на селі в цілому ворожої до ринку та реформ соціальної атмосфери, негативним фоном чого є також відсутність відчутного процесу капіталізації на селі та ефективної політики регуляції сільського розвитку в період ринкових трансформацій. Зазначене обумовлює ризики брендингу сільських територій, які проковані знову ж таки несприятливим конкурентним середовищем на селі, дисфункціональною регулятивною політикою та опортунізмом соціуму. В змістовному аспекті останнє пов'язане передусім із нерівномірним, несправедливими чи неефективним розподілом вигоди від реалізації брендингу сільських територій, що у свою чергу потребує опрацювання відповідної методики контрактації відносин між учасниками альянсу. На нашу думку, зазначене є реальним бар'єром до втілення змін; до цього слід додати, що даний фактор є скоріше не-економічним, тому протидіяти йому тільки економічними інструментами достатньо важко. Тому умови нейтралізації слабких сторін і ризиків полягають у комбінації економічних (передусім інвестиційних) та культурно-політичних ініціатив, де значна роль належатиме

**Таблиця 1. Соціально-економічний стан сільських громад Вінницької області за 2009–2018 рр.**

Показники	2009 р.*	2018 р.**
Індекс динаміки виробництва с.-г. продукції* (вартість оцінки у співставних цінах)***	1,00	1,19
Частка сільських громад у депресивному стані (за авторською методикою оцінювання), %;	89,0	80,0
у т.ч. сільського населення області, %	72,0	64,0
Частка сільського населення непенсійного віку, %	61,0	68,0
Рівень безробіття, %	25,4	14,9
Кількість фермерів на 1000 жителів	0,6	0,7
Кількість приватних підприємств на 1000 жителів	0,5	0,9
Індекс зростання надходжень до місцевих бюджетів***	1,00	1,10

Примітки: \* — у порівнянні із 2005 р.; \*\* — у порівнянні із 2009 р.; \*\*\* — за 1,0 — дані 2009 р.

Джерело: авторська інтерпретація аналітичної інформації Вінницької обласної ради і облдержадміністрації, а також офіційної статистичної інформації по Вінницькій області.

зовнішнім до села організаціям — в першу чергу громадським.

Водночас перспективи брендингу сільських територій в Україні виглядають достатньо значимими з огляду на сильні сторони: в першу чергу наявність в масі своїй значимих унікальних інституційних активів, природно-кліматичних та господарських передумов, можливим позитивним сприйняттям самої ідеї з боку сільського населення як такої, що не суперечить базовим культурним цінностям (на відміну від, наприклад, ринковим змінам).

Звідси і об'єктивні можливості брендингового розвитку сільського соціуму в ментально-демографічному та фінансово-економічному аспектах, а саме: через розвиток максимально диверсифікованого бізнесу на селі в межах проектів територіального брендингу, що корелюватиме із зростанням зайнятості та економічним станом громад. Умовами реалізації можливостей при цьому вбачаються втілення всього комплексу відповідних регуляторних заходів, підтримка громадських організацій, самоорганізація сільського соціуму через створення "критичної" маси агентів, що бажають і досягають змін за нейтралізації побічних опортуністичних тенденцій.

Слід розуміти, що брендинг сільських територій може бути реалізований лише на рівні місцевих громад. Тому політику національного рівня необхідно розглядати лише як додатковий фактор реалізації функцій, які виходять за межі повноважень місцевих громад. Так, на національному рівні такі регуляції повинні передбачати лише зміну податкової політики, зокрема, посилення ролі інструментів стимулювального та підтримуючого впливу на фоні зменшення впливу інструментів стримуючого та реорганізуючого змісту. Проте, як вже зазначалося, це слід розглядати як доповнюючий фактор змін.

Теоретичний момент дискусії може бути проілюстрованим окремими даними, які свідчать про реальні інституційні зміни у сільських громадах за останній період, який може вважатися післяреформним. В таблиці 1 наведено оцінки стану громад Вінницької області за

такими показниками: обсяги виробництва сільськогосподарської продукції (грн з врахуванням інфляції), частка населення непенсійного віку (%), рівень безробіття (%), кількість підприємців/фермерів на 1000 жителів громади, надходжень до бюджету сільської громади (грн з врахуванням інфляції). Про депресивний стан якоїсь громади, як вважаємо, можна стверджувати у тому разі, коли зазначені показники погіршуються за тривалий період, і навпаки. Інформація для подібних висновків може бути отримана із аналітичних матеріалів обласного рівня та офіційної статистичної звітності. Дослідження засвідчили певні позитивні зміни. Так, у 2009 р. до стану депресії (відповідно до авторського підходу) були віднесені 89% сіл, тоді як на 1.01.2018 р. — 80%; частка сільського населення, що проживала у депресивній зоні, відповідно скоротилася із 72% до 64%. Важливо зазначити, що впродовж досліджуваного періоду виробництво сільськогосподарської продукції в області зросло приблизно на 19% (у грошовому еквіваленті у співставних цінах), тобто тенденції соціального і економічного покращення можуть вважатися узгодженими. Тим не менше, слід зазначити, що кількість сільських територій у стані позитивного соціально-економічного розвитку залишається дуже незначною, а зміни відбуваються занадто повільно. Необхідно також зауважити, що такі сільські громади, як показали дослідження, здебільшого належали до старовинних торговельно-ремесленних містечок Поділля (наприклад, села Браїлів, Чернятин, Станіславчик та ін.), а отже, в цьому разі ключовим міг бути фактор наявності унікальної інституціональної історії, аніж наслідків вдалих реформаційних кроків після 90-х рр. XX ст.

Розглядаючи безпосередньо перспективи фактору брендингу сільських територій як одного із нових джерел розвитку, важливо мати достатньо повне уявлення про реальний стан даного виду діяльності, його особливості за різних умов та економічні оцінювання доцільності. Слід підкреслити, що, не зважаючи на відсутність до останнього часу практики системного здійснення брендингу сільських територій в Україні, тим не менше, можна стверджувати про певні прояви зазначених процесів. Важливим при цьому представляється аналізування окремих, реально існуючих тенденцій зазначеного процесу та їхнього економічного обґрунтування. Для цього було здійснено вибіркове аналізування окремих сільських територій, які впродовж достатньо тривалого періоду асоціюються із особливостями, що відрізняють такі від інших, сусідніх чи стосовно середніх по регіону. Практично це було здійснено шляхом інтерв'ювань експертів переважно на районному рівні про існування зазначених особливостей сільських громад. Для визначення таких сільських територій було використано загальновідому на регіональному для Вінницької області рівні інформацію про особливості окремих сільських населених пунктів (табл. 2). Слід зазначити, що перелік сільських населених пунктів в окремих випадках міг бути продовженим, проте загальна класифікація випадків може вважатися повною.

Особливість представлення вказаних даних полягає, з одного боку, у виділенні особливостей даних територій, а з іншого — спробою визначити якісь фактори, які і визначили дану спеціалізацію сільських територій

**Таблиця 2. Приклади унікальних особливостей сільських населених пунктів Вінницької області та відповідні ефектоутворюючі фактори потенційно брендингового змісту**

Назва села	Особливість даної території	Ефектоутворюючий фактор
1	2	3
с. Буша Ямпільського району; с.м.т. Браїлів Жмеринського району	Туристична активність та сукупність окремих елементів конкурентоспроможності туризму на зазначеній території	Туристична привабливість через особливу культурно-історичну спадщину
с.м.т. Стрижавка Вінницького району; с. Павлівка Калинівського району; с. Некрасове Вінницького району	Високий рівень інвестиційної активності, що супроводжується відносно високим рівнем розвитку підприємництва, кількості підприємств та організацій, відносно високим рівнем заробітної плати	Інвестиційна привабливість території (розташування у приміській зоні, на автотрасі, значна кількість об'єктів, що представляють інвестиційний інтерес, сприятливі трудові та інші ресурси, позитивні характеристики місцевого підприємництва тощо)
с. Ведмеже Вушко Вінницького району	Високий рівень економічної активності місцевого малого бізнесу, що супроводжується відносно високим рівнем доходів, цінами на нерухомість та оренду, заробітних плат, загального рівня якості життя. Можна стверджувати про формування усталеної та ефективної спеціалізації місцевого малого бізнесу у вигляді виробництва та продажу саджанців для садівництва та посадкового матеріалу для ягідництва, виробництва і продаж плодово-ягідної та іншої с.-г. продукції	Наявність знань про унікальні технології та можливість їхньої економічної інтерпретації внаслідок наявності та успішного функціонування науково-дослідної мережі садівництва НААН України. Наявність особливих культурних цінностей та якостей місцевого населення та відсутність соціальних груп із деструктивною поведінкою
с. Володимирівка Жмеринського району (Браїлівська селищна (сільська) рада)	Високий рівень економічної активності місцевого малого бізнесу, що супроводжується відносно високим рівнем доходів та якості життя	Наявність особливих культурних цінностей та якостей місцевого населення (у колишньому – старообрядців), відповідно: відсутність груп із деструктивною поведінкою
с. Степашки Гайсинського району; с. Лаврівка/ с. Медвідка (Лаврівська сільська рада) Вінницького району	Туристична активність та сукупність окремих елементів конкурентоспроможності туризму на даній території, що пов'язаний із рекреацією	Туристична привабливість через наявність унікальних ландшафтно-рекреаційних особливостей зазначеної території - розміщення у лісовій зоні басейну р. Південний Буг (зокрема, у випадку с.Степашки - Ладизинського водосховища)
с.м.т. Браїлів, села: Людавка, Носківці Олександрівка, Северинівка, Станіславчик, Чернятин*	Вищий – у порівнянні із оточуючими територіями – рівень підприємництва (передусім за рахунок розвитку малого бізнесу) та якості життя, кращі демографічні показники тощо	Туристична привабливість через особливу культурно-історичну спадщину*
с. Снітків Муровано-Куриловецького району	Порівняно високий рівень зайнятості та, як наслідок, кращі демографічні показники та рівень якості життя	Особливі дії місцевої влади на фоні інших сприятливих передумов (людські та природні ресурси, ефективна інвестиційна діяльність, економічна активність населення і т.д.)

Джерело: результат авторських досліджень на основі обстежень вказаних сільських (селищних) рад на основі паспортів зазначених населених пунктів, інтерв'ювань представників місцевої влади та громад.

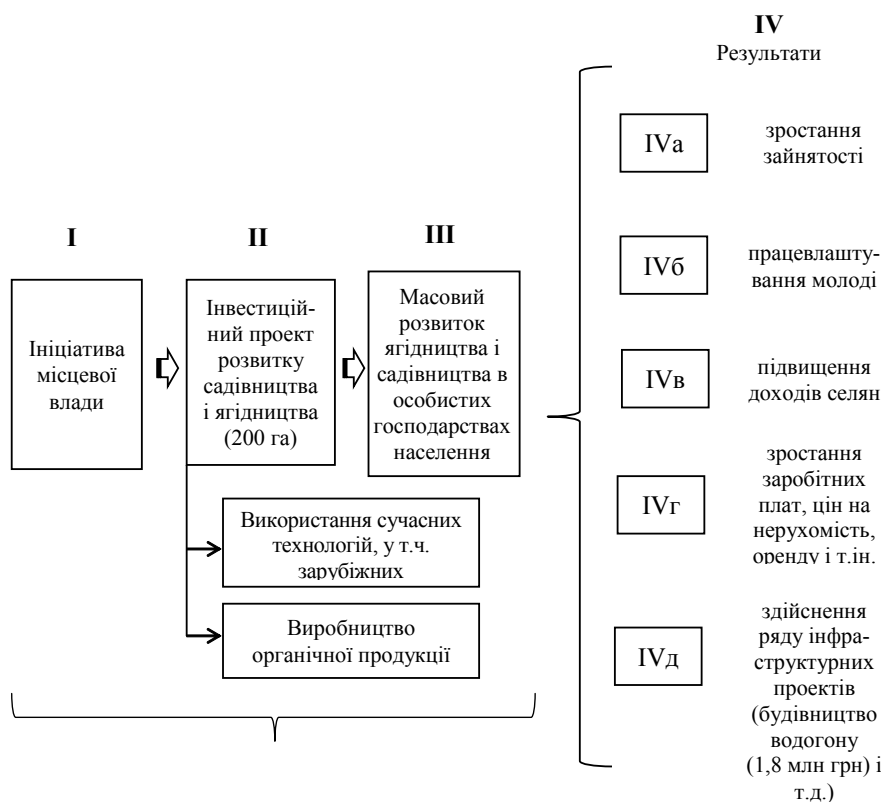
та її суспільну інтерпретацію. Важливим у цьому разі є те, що такі фактори можна розглядати як історично та економічно підтверджену закономірність мікрорегіонального розвитку та водночас як об'єктивні передумови для реалізації всього потенціалу брендингу сільських територій. Адже штучне формування територіальних брендів рядом авторів — наприклад С. Анхольтом [2, с. 115—127], Л. Панасенком [7, с. 77—84], І. Важениною [8, с. 41], О. Олефіренком та ін. [9, с. 35—39] та ін. — визнано як в цілому економічно безперспективний процес, тоді як наголошено на необхідності при побудові територіального брендингу використовувати об'єктивні передумови, з чим ми безумовно погоджуємося.

Аналізування цих даних засвідчило, що у кожному вказаному прикладі особливості були обумовлені окремим ефектоутворюючим фактором, або ж їхнім поєднанням із позитивним синергетичним ефектом.

Так, важливим для сіл Поділля, як вже зазначалося, був фактор культурно-історичної спадщини, який визначив окрему економічну ситуацію на цих територіях. В свою чергу, серед сільських територій регіону виділяються ті, що мають унікальні ландшафтно-рекреаційні особливості: у роботі розглядався приклад с. Степашки Гайсинського та сіл Лаврівка та Медвідка Вінницького районів.

Водночас, на фоні переважно депресивного стану сільських територій, було визначено приклади, які не відповідають загальній ситуації саме з огляду на ментальні особливості місцевого населення. Зазначене аналізувалося на прикладі с. Володимирівка Браїлівської селищної (сільської) ради Жмеринського району, рівень розвитку малого бізнесу у якому та, відповідно, якості життя значно позитивно відрізнявся. При цьому окремим випадком було визнано наявність території високої інвестиційної та підприємницької активності (на прикладі с.м.т. Стрижавка та с. Некрасове Вінницького району); відмінністю від прикладу с. Володимирівка у даному разі слід вважати, очевидно, фактор інвестиційної привабливості території в силу вказаних у таблиці 2 об'єктивних передумов. Спорідненим до зазначених двох випадків може, як вважаємо, бути факт унікальної економічної спеціалізації с. Ведмеже Вушко, на основі чого, знову ж таки, на даній сільській території досягнуто значно вищих соціально-економічних характеристик.

Також як окремий випадок було відзначено факт особливостей окремих сільських територій завдяки відомій туристичній активності (с.м.т. Браїлів Жмеринського та с. Буша Ямпільського районів) в силу знову ж таки наявності унікальної культурно-історичної



**Рис. 1. Ефектоутворюючий зміст реалізації унікальних для сільської території факторів конкурентоспроможності (на прикладі с. Снітків Муровано-Куриловецького району Вінницької області, 2012–2018 рр.)**

Джерело: авторські дослідження на прикладі даної громади.

спадщини. Проте, на відміну від вище наведених прикладів сіл Поділля із значною інституційною історією, у цьому разі така особливість отримала реального економічної інтерпретації через формування елементів туристичного бізнесу. Тобто фактор відповідного територіального брендингу із потенційного набув тут конкретного прояву.

Окрім всього зазначеного, було відзначено як окремий фактор, що потенційно несе ознаки формування територіального брендингу, особливість дій місцевої влади, яка своїми конструктивними діями сприяє регіональному розвитку, і це відрізняє саме дану місцеву громаду. Акцентовано на прикладі с. Снітків Муровано-Куриловецького району. Так, в першу чергу завдяки ініціативі місцевої влади з 2012 р. на цій сільській території було ініційовано інвестиційний проект розвитку ягідництва та садівництва. Реалізація цього проекту привела до різкого покращення на даний час таких показників як зайнятість як на рівні середнього бізнесу, так і на рівні особистих селянських господарств (на даний час відчувається вже навіть нестача робочої сили), поліпшення демографічних показників (зростання частки молоді, які фактично перестала залишати село у пошуках роботи), різкого зростання цін на житло і т.ін. Слід підкреслити, що, хоча на території громади розташовано заказник у вигляді унікального поля диких жовтих ірисів на площі 10 га, стратегічні зміни відбулися не на основі цієї унікальної відмінності, а у напрямку чітко визначеної бізнесової діяльності, яка, знову ж таки, була цілеспрямовано ініційована місцевою владою. Зазначений при-

клад представляє собою яскраво виражений каскадний ефект, який так чи інакше є характерним для всіх прикладів брендингового територіального розвитку сільських населених пунктів; слід зазначити на даному прикладі можливість чіткої часової інтерпретації процесів (рис. 1).

Важливість ролі фактору місцевої влади також характерне, як було встановлено, для Лаврівської сільської ради, а також громади сіл Буша та Ведмеже Вушко; очевидно, що більшою чи меншою мірою означений позитивний політичний вплив мав місце і в інших прикладах. Все зазначене підкреслює позитивне значення процесів децентралізації по відношенню до сільського соціуму, адже такі логічно передбачають зростання прав та відповідальності місцевої влади.

Таким чином, на основі вище викладеного можна здійснити узагальнення та класифікацію факторів брендоутворюючого змісту для вітчизняних сільських територій, а саме: 1) унікальної інституційної історії сіл; 2) ландшафтно-рекреаційного потенціалу; 3) особлива економічна поведінка місцевих жителів; 4) інвестиційна привабливість території; 5) унікальна економічна спеціалізація території; 6) туристична активність; 7) особливість дій місцевої влади.

Слід зазначити, що на практиці особливості окремих сільських територій обумовлені у більшості випадків синергетичним впливом декількох факторів, серед яких можливо визначити якийсь основний (один або декілька). Роль таких основних факторів полягає насамперед у тому, що територіальний брендинг доцільно будувати саме на основі наявних переваг, які підтвердили якоюсь мірою свою ефективність. При цьому у ряді випадків можна відзначити причинно-наслідковий механізм дії окремих факторів: наприклад, фактор "унікальна інституційна історія" за певних передумов приводила до зростання ролі фактору "туристична активність", "ландшафтно-рекреаційний потенціал — туристична активність" і т.д. Водночас хотіли б висловити точку зору про загальну доцільність та універсальність такого підходу при дослідженні перспектив окремих сільських територій.

Відмінності між сільськими територіями були достатньо суттєвими за всіма показниками. Так, у таблиці 3 наведено приблизні дані щодо вартості землі на присадибних ділянках різних сільських населених пунктів Вінницької області. Відповідну інформацію було зібрано на основі анкетування секретарів сільських та селищних рад. Як видно з таблиці 3, цей показник дуже різнився. При цьому села з високим економічним статусом, як правило, характеризувалися більш високою вартістю.



## ВИСНОВКИ

Таким чином, стан вітчизняних сільських територій за детального аналізування комплексу показників достатньо різняться, поясненням чого є в кожному окремому випадку наявність унікальних особливостей даної території. Такі відмінності по суті потенційними брендоутворюючими факторами. Отже, зазначене дозволяє стверджувати про некоректність використання усереднених по сільських населених пунктах даних з огляду на: 1) наявність істотних, емпірично підтверджених відмінностей між такими; 2) необхідність логічного пояснення таких відмінностей, що логічно приводить до висновку про роль унікальних характеристик окремих територій; 3) такі унікальні характеристики носять, як показали дослідження, безпосередньо брендів зміст; 4) можливо здійснити класифікацію подібних брендоутворюючих факторів. Все це обумовлює необхідність побудови аналітичної моделі ідентифікації конкурентних переваг сільських територій, в основі чого буде покладено фактори територіального брендингу.

## Література:

1. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. — СПб: Изд-во "Стокгольмская школа экономики", 2005. — 382 с.
2. Анхольт С. Бренд Америка: мать всех брендов / С. Анхольт, Дж. Хильдрет. — М.: Добрая книга, 2010. — 232 с.
3. Dinnie K. Place branding: Overview of an emerging literature / K. Dinnie // Place Branding and Public Diplomacy. — 2004. — № 1. — Р. 106—110.
4. Нагорняк Т.Л. Брендинг територій у сучасних політичних практиках / Т.Л. Нагорняк // Політологія. — 2014. — № 3. — С. 53—58.
5. Зозульов О.В. Брендинг та антибрендинг: що вибрати в Україні? / О.В. Зозульов // Маркетинг в Україні. — 2002. — № 4. — С. 26—28.
6. Брендинг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / За загальною ред. О.І. Соскіна. — К.: Вид-во "Інститут трансформації суспільства", 2011. — 80 с.
7. Панасенко Л. Брендинг території: сучасна парадигма розвитку / Л. Панасенко // Схід. — 2014. — № 1. — С. 78—84.
8. Важенина И. Бренд территории: определения, сущность, формирование / И. Важенина // Проблемы теории и практики управления. — 2011. — № 9. — С. 34—42.
9. Олєфиренко О.М. Проблемы теории и практики брендинга территорий на примере концепции формирования бренда Сумской области / О.М. Олєфиренко, М.Ю. Карпищенко // Маркетинг і менеджмент інновацій. — 2011. — № 4. — Т. II. — С. 30—40.
10. Інковська Ю.М. Механізми державної політики брендингу територій / Ю.М. Інковська // Держава та регіони. Серія: Державне управління: науково-виробничий журнал. — 2013. — № 1. — С. 72—76.
11. Глуха В.В. Вдосконалення економічного механізму державного регулювання депресивних регіонів

**Таблиця 3. Характеристика сільських територій за показником статистично обґрунтованої ціни на землю, дол. США за 0,01 га, станом на 2018 р.**

№ п/п	Межі групи	Кількість сільських територій	Частка, %
1	20,0-50,0	676	45,5
2	180,0-230,0	481	32,4
3	420,0-550,0	183	12,3
4	610,0-720,0	111	7,5
5	900,0-1000,0 і більше	35	2,3
	Всього	1486	100,0

Джерело: авторські дослідження за даними сільських громад Вінницької області.

шляхом впровадження стратегій брендингу територій / В.В. Глуха // Економіка та держава. — 2014. — № 3. — С. 128—130.

## References:

1. Kotler, F. Asplund, K. Raine, J. and Haider, D. (2005), Marketing mest. Privlechenie investitsij, predpriyatij, zhitelej i turistov v goroda, kommuny, regiony i strany Evropy [Marketing Places. Attracting investments, businesses, residents and tourists in the city, communes, regions and countries in Europe], the Stockholm School of Economics, St. Petersburg, Russia.
2. Anholt, S. (2010), Brend Amerika: mat' vseh brendov [The brand America: The mother of all brands], Dobraja kniga, Moscow, Russia.
3. Dinnie, K. (2004), "Place branding: Overview of an emerging literature", Place Branding and Public Diplomacy, vol. 1, pp. 106—110.
4. Nahorniak, T.L. (2014), "Branding of areas in modern political practices", Politolohiia, vol. 3, pp. 53—58.
5. Zozul'ov, O.V. (2002), "Branding and antybranding: what to choose in Ukraine?", Marketynh v Ukraini, vol. 4, pp. 26—28.
6. Soskin, O.I. (2011), Brendynh mist: dosvid krain Vyshegrads'koi hrupy dlia Ukrainy [Branding towns: the experience of the Visegrad countries to Ukraine], the Institute of Society Transformation, Kyiv, Ukraine.
7. Panasenko, L. (2014), "Branding territory: a modern paradigm of development", Skhid, vol. 1, pp. 78—84.
8. Vazhenina, I. (2011), "Brand of territory: definitions, essence, formation", Problemy teorii i praktiki upravlenija, vol. 9, pp. 34—42.
9. Olefirenko, O.M. and Karpishchenko, M.Y. (2011), "Problems of the theory and practice of branding areas on the example of the concept of a brand Sumy region", Marketynh i menedzhment innovatsij, vol. 4, no. II, pp. 30—40.
10. Inkovska, Y.M. (2013), "Mechanisms of public policy branding", Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia, vol. 1, pp. 72—76.
11. Gluha, V.V. (2014), "Improvement of the economic mechanism of state regulation of depressed regions by implementing branding strategies", Ekonomika ta derzhava, vol. 3, pp. 128—130.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2019 р.

О. В. Довгаль,  
к. е. н., доцент, кафедра економічної теорії і суспільних наук,  
Миколаївський національний аграрний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.34

# ПРОГНОЗ ВПЛИВУ ДОМІНУЮЧИХ КОМПОНЕНТІВ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ НА РОЗВИТОК СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ

O. Dovgal,  
Candidate of Sciences (Economics), assistant professor, department  
of economic theory and social sciences, Nikolaev national agrarian university

## FORECAST ON DOMINANT COMPONENTS OF RESOURCE POTENTIAL FOR THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS

**У статті досліджено прогноз впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону. Встановлено, що прогнозування є популярним інструментом дослідження динаміки економічного розвитку. Традиційно в методиці екстраполяції максимально допустима кількість прогнозних рівнів динамічного ряду дорівнює фактичній кількості. Проте в рамках нашого дослідження для розробки управлінських стратегічних рішень щодо формування та розвитку ресурсного потенціалу сільських територій достатньо буде взяти період прогнозу 5 років, що є типовим для довгострокового прогнозування. Щоб забезпечити відносну точність прогнозу, буде проведено екстраполяцію абсолютних складових частки сільського населення в загальній чисельності населення. Для розробки прогнозів впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Миколаївської області проведено екстраполяцію рядів динаміки семи абсолютних показників.**

**Forecasting is a popular tool for studying the dynamics of economic development. Usually, in scientific studies, specific indicators are projected in order to obtain as accurately as possible predictive values in future research periods, which are the basis for the development of plans. The accuracy of the forecast can be determined by comparing the deviations of the actual values of the indicator from the forecast.**

**Traditionally, in the extrapolation method, the maximum allowed number of predictive levels of a dynamic series is equal to the actual number. However, in our research, it is enough to take a forecast period of 5 years, which is typical for long-term forecasting, to develop managerial strategic decisions on the formation and development of resource potential of rural areas. To ensure the relative accuracy of the forecast, extrapolation of the absolute components of the rural population in the total population will be carried out. To develop forecasts of the influence of the dominant components of resource potential on the development of rural areas of the Mykolaiv region, an extrapolation of the series of dynamics of seven absolute indicators was performed.**

*The expediency of forecasting of the dominant components of the resource potential of rural areas in the Black Sea region is substantiated by the combination of statistical methods of extrapolation and trend analysis. At the same time, the selection of the equation of the trend among all possible was carried out on the criterion of the maximum level of approximation R2. The five-year forecast period is determined for the development of managerial strategic decisions on the formation and development of resource potential of rural areas, as well as the establishment of confidence intervals taking into account the standard error for the implementation of the scenario approach.*

*The sequence of prediction of the influence of the dominant components of resource potential on the development of rural areas of the region is proposed, which involves the implementation of 7 steps to achieve the goal — the development of forecast scenarios and economic justification of ways to preserve demographic potential. In the course of the implementation of the forecasting sequence, extrapolation of the dynamic rows of 9 indicators of resource potential with confidence intervals for 5 years of the forecast for the Mykolayiv, Odesa and Kherson regions of the Prichnomorsky region was conducted.*

*Ключові слова: домінуючі компоненти, ресурсний потенціал, сільські території, прогнозування, Причорноморський регіон.*

*Key words: the dominant components, resource potential, rural territories, forecasting, the Black Sea region.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Головною метою, яка ставиться у контексті нашого дослідження, буде не досягнення максимальної точності прогнозу показників економічного розвитку ресурсного потенціалу сільських територій Причорноморського району, а екстраполяція тенденцій економічної динаміки. Екстраполяцію вважатимемо методом прогнозування, який полягає у перенесенні фактично існуючої тенденції динамічного ряду, формалізованої рівнянням тренду, на майбутні періоди. В основі екстраполяції як прогнозного методу лежить трендовий аналіз — математична формалізація наявної тенденції часового ряду або ряду динаміки

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню сутності прогнозу впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону присвячено чимало робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Серед них можна виділити дослідження І. Ансоффа, О.М. Галицького, І.Ю. Гришової, Т.М. Гнатєвой, О.П. Дяченка, В.В. Лебедєвої, Ю.О. Лупенка, В.В. Лагодієнка, М.Й. Маліка, М. Портера, П.Т. Саблука, Т.С. Шабатури, Т.Л. Шестаковської та інші. Однак недостатньо висвітленим у наукових колах залишається понятійно-категоріальний апарат прогнозу впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону з врахуванням особливостей регіону.

## МЕТА СТАТТІ

Метою цієї статті є дослідження прогнозу впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону. У межах досягнення мети виокремлено наступні завдання: дослідити екстраполяцію абсолютних складових частки сільського населення в загальній чисельності населення; провести екстраполяцію рядів динаміки семи абсолютних показників.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В основі екстраполяції як прогнозного методу лежить трендовий аналіз — математична формалізація наявної тенденції часового ряду або ряду динаміки (скупність числових значень показника за однакові проміжки часу — рівні динамічного ряду, сформована за певний період, т. з. довжина динамічного ряду), послідовність членів якого можна записати, як:

$$y_1, y_2, \dots, y_t \quad (1),$$

де  $t$  — порядковий номер рівня динамічного ряду,

при чому  $t = \overline{1; n}$ ,  $n$  — кількість членів динамічного ряду [1, с. 400].

Тоді функція тренду в загальному вигляді матиме вигляд:

$$\hat{y}_t = f(t_1, t_2, \dots, t_n) \quad (2).$$

Варто зазначити, що більшість прикладних програм, зокрема Excel, дають змогу отримати 5 видів функцій

**Таблиця 1. Результати формування  
прогнозного критерію частки сільського населення  
в загальній чисельності населення областей Причорноморського району**

Область	Екстраполяція за:	Значення показника за роками:					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Миколаївська	верхнім довірчим інтервалом	31,7	31,7	31,7	31,7	31,7	<b>31,7</b>
	лінією тренду		31,7	31,6	31,6	31,6	31,5
	нижнім довірчим інтервалом		31,7	31,6	31,5	31,5	31,4
Одеська	верхнім довірчим інтервалом	33,1	33,3	33,4	33,5	33,6	<b>33,7</b>
	лінією тренду		33,2	33,3	33,4	33,5	33,7
	нижнім довірчим інтервалом		33,1	33,2	33,3	33,5	33,6
Херсонська	верхнім довірчим інтервалом	38,8	38,8	38,8	38,8	38,7	<b>38,7</b>
	лінією тренду		38,8	38,8	38,8	38,7	38,7
	нижнім довірчим інтервалом		38,8	38,8	38,8	38,7	38,7

тренду: експоненційну, лінійну, логарифмічну, поліноміальну та степеневу. У прогнозуванні впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону будемо будувати всі можливі лінії, а вибирати для дослідження ту, рівень апроксимації ( $R^2$ ) якої найбільший, тобто за критерієм:

$$R^2 \rightarrow \max \quad (3).$$

Іншою важливою складовою трендового аналізу є встановлення довірчих інтервалів як дієвого засобу убезпечення прогнозу від недостовірності. При цьому визначається максимальний розмах варіації прогнозного показника з урахуванням рівняння тренду і коливання спостережуваних значень динамічного ряду. Для обчислення меж коливання спостережуваного прогнозного значення від тренду обчислюється стандартна похибка прогнозного значення функції тренду ( $S_e$ ):

$$S_e = \sqrt{\frac{\sum_{t=1}^n (y_t - \hat{y}_t)^2}{n-2}} \quad (4),$$

де  $y_t$  і  $\hat{y}_t$  — відповідно значення фактичного й розрахованого за рівнянням тренду членів динамічного ряду;

$n$  — кількість членів динамічного ряду [2, с. 803].

У трендовому аналізі довірчі інтервали встановлюються з урахуванням подвійної стандартної похибки відповідного прогнозного значення. Нижній довірчий інтервал відповідного прогнозного значення досліджуваного показника обчислюється за формулою:

$$\hat{y}_{t+L} - 2S_e \quad (5),$$

де  $\hat{y}_{t+L}$  — прогнозне значення показника, розраховане за рівнянням тренду у кожному з  $L$  періодів прогнозу;

$L$  — порядковий номер прогнозного року, при чому

$L = n + 1; n + m, m$  — кількість членів прогнозного періоду.

Верхній довірчий інтервал прогнозу розраховується за формулою:

$$\hat{y}_{t+L} + 2S_e \quad (6).$$

Тоді можна стверджувати, що прогнозне значення показника з імовірністю 95% перебуватиме в межах до-

вірчого інтервалу:

$$[\hat{y}_{t+L} - 2S_e; \hat{y}_{t+L} + 2S_e] \quad (7).$$

Таким чином, при розробці прогнозу впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Причорноморського району керуватимемося запропонованими формулами (1)–(5).

Перейдемо до реалізації запропонованих етапів прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Миколаївської, Одеської та Херсонської областей. Так, перший етап передбачає визначення періоду прогнозування. Традиційно в методиці екстраполяції максимально допустима кількість прогнозних рівнів динамічного ряду дорівнює фактичній кількості. Тобто, якщо економетрична модель (див. формулу 7) побудована на основі даних, взятих за 2010–2017 рр., кількість прогнозних рівнів динамічного ряду складає 8 років, що і є максимально допустимим періодом прогнозування. Проте в рамках нашого дослідження для розробки управлінських стратегічних рішень щодо формування та розвитку ресурсного потенціалу сільських територій достатньо буде взяти період прогнозу 5 років, що є типовим для довгострокового прогнозування.

Другий етап запропонованої послідовності прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Причорноморського району полягає у встановленні прогнозного критерію для показника частки сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської, Одеської та Херсонської областей. Тут прогнозним критерієм будемо вважати верхній довірчий інтервал п'ятирічного прогнозу вказаного показника, який обчислюється як відношення чисельності населення, що проживає у сільській місцевості до загальної чисельності населення регіону.

Тому, щоб забезпечити відносну точності прогнозу, буде проведено екстраполяцію абсолютних складових частки сільського населення в загальній чисельності населення. Так, спочатку побудуємо всі можливі трендові лінії, включно з рівняннями функцій та рівнями апроксимації, динамічного ряду загальної чисельності на-

**Таблиця 2. Результати прогнозування домінуючих факторів  
економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності  
населення Миколаївської області на 2018–2022 рр.**

Найменування показника	Сценарій прогнозу:	Значення показника за роками:					Середнє за 2010–2022 рр.
		2018	2019	2020	2021	2022	
1. Використання води на полив та сільськогосподарські потреби, млн м <sup>3</sup>	песимістичний	68	74	79	84	88	57
	реалістичний	55	57	58	60	61	49
	оптимістичний	42	39	37	35	34	41
2. Сільське населення обох статей у фертильному віці, % до загальної чисельності сільського населення	песимістичний	46,2	45,7	45,1	44,5	43,9	46,9
	реалістичний	46,2	45,8	45,3	44,9	44,4	47,0
	оптимістичний	46,2	45,9	45,6	45,3	45,0	47,1
3. Готелі та інші місця для тимчасового проживання в сільській місцевості, % до загальної чисельності готелів	песимістичний	56,4	54,5	53,0	51,6	50,4	55,5
	реалістичний	54,3	53,9	52,2	51,9	51,6	55,4
	оптимістичний	47,3	51,1	56,2	63,9	77,6	57,8
4. Щільність автомобільних доріг, км на 1000 км <sup>2</sup> території	реалістичний	195	195	195	195	195	195
5. Продукція тваринництва на 1 особу, грн у постійних цінах	песимістичний	1302	1261	1222	1185	1148	1420
	реалістичний	1401	1372	1343	1316	1288	1466
	оптимістичний	1500	1483	1465	1447	1428	1513
6. Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств, грн	песимістичний	4509	4742	5005	5350	5830	3560
	реалістичний	5137	6089	7218	8557	10143	4461
	оптимістичний	5765	7436	9432	11764	14457	5361
7. Середня потужність двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах, кВт	песимістичний	96,2	98,3	100,3	102,4	104,5	93,5
	реалістичний	98,3	100,4	102,5	104,6	106,7	94,3
	оптимістичний	100,5	102,6	104,7	106,8	109,0	95,2

селення Миколаївської області за 2010–2017 рр. Для цього, згідно з формулою (4), при побудові графіків трендів кожен рік замінюємо на його порядковий номер, тобто 2010 — на 1, 2011 — на 2, і т. д., 2017 — на 8. Майстер побудови діаграм у Excel дозволяє одержати графіки, рівняння функцій і рівні апроксимації кожної з 5 трендових моделей.

Кожна з наведених ліній тренду відображає стійку тенденцію до скорочення загальної чисельності населення Миколаївської області. При цьому достовірність формалізації виявленої тенденції коливається, залежно від виду тренду, у межах 87,5–99,6%, що є високим результатом. Найнижчий рівень апроксимації демонструє логарифмічна функція, а найвищий — поліном другого порядку.

Таким чином, за результатами порівняльного аналізу функцій трендів для прогнозування загальної чисельності населення Миколаївської області візьмемо поліном другого порядку. Підставляючи у формулу, порядкові номери прогнозних років від 9 до 13, а також, провівши розрахунки значень нижнього і верхнього довірчих інтервалів за формулами (5–6), завершуємо екстраполяцію динамічного ряду загальної чисельності населення Миколаївської області.

Дані показують, що впродовж найближчих 5 років, якщо враховувати лише наявну тенденцію за 2010–2017 рр. згідно з трендовою лінією, середньорічний темп скорочення загальної чисельності населення складе -0,74%, а загальний — -3,6%. Населення Миколаївської області станом на кінець 2022 року, порівняно з 2017 роком, може зменшитися на 4,8%, скорочуючись щорічно на 1%, згідно з даними нижнього довірчого інтервалу, відповідно на 2,5% і 0,5% згідно з даними верхнього довірчого інтервалу.

Аналогічно для Миколаївської області проводиться прогнозування другого абсолютного показника "чисельність населення, що проживає в сільській місцевості", який використовується в обрахунку частки сільського населення в загальній чисельності населення.

Упродовж найближчих 5 років, якщо враховувати лише наявну тенденцію за 2010–2017 рр. згідно з трендовою лінією, середньорічний темп скорочення загальної чисельності населення, що проживає в сільській місцевості складе -0,82%, а загальний — -4,0%.

Сільське населення Миколаївської області станом на кінець 2022 року, порівняно з 2017 роком, може зменшитися на 5,6%, скорочуючись щорічно на 1,2%, згідно з даними нижнього довірчого інтервалу, відповідно на 2,5% і 0,5% згідно з даними верхнього довірчого інтервалу.

Отже, враховуючи результати п'ятирічних прогнозів загальної чисельності населення та населення, що проживає в сільській місцевості Миколаївської області, Одеської і Херсонської областей, формуємо прогнозний критерій частки сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської, Одеської та Херсонської областей за верхнім довірчим інтервалом п'ятирічного прогнозу (табл. 1).

Як можна бачити з даних, наведених у таблиці 1, з урахуванням лише тенденцій динаміки за 2010–2017 рр. двох показників — "чисельність населення, що проживає в сільській місцевості" і "загальна чисельність населення", на кінець 2022 року максимально досяжна питома вага сільського населення у загальній чисельності населення Миколаївської області буде на рівні 2017 року, Одеської області на 0,6% перевищить рівень 2017 року, Херсонської області — зменшиться на 0,1%.

Саме виділені напівжирним шрифтом у табл. 1 рівні беруться прогнозними критеріями частки сільського населення в загальній чисельності населення областей Причорноморського району з метою реалізації принципу нормативного прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сіль-

**Таблиця 3. Нормативний прогноз частки сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської області на 2022 рік, %**

Сценарій прогнозу	2017 рік	У середньому за 2010-2017 рр.	Стратегічний критерій	2022 рік
Оптимістичний	-	-	-	<b>31,7</b>
Реалістичний	31,7	32,0	<b>31,7</b>	20,3
Песимістичний	-	-	-	9,5

ських територій Причорноморського району. Тому для реалізації решти п'яти етапів послідовності прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Причорноморського району доцільно поставити задачу: за яких рівнів домінуючих факторів впливу функція частки сільського населення в загальній чисельності населення регіону в економетричній моделі, наведеній у формулі, досягає прогнозного критерію, наведеного у таблиці 1.

Власне, вирішення поставленої задачі, в якій нормативний рівень результативної ознаки відомий, найкраще забезпечить розробку п'ятирічного прогнозу впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Миколаївської, Одеської та Херсонської областей в об'єктивних умовах урбанізації та скорочення чисельності населення, що проживає на сільських територіях Причорноморського району.

З огляду на викладене, реалізація третього, четвертого та п'ятого етапів послідовності прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій регіону, який полягає у побудові трендових рівнянь домінуючих факторів впливу на функцію "частка сільського населення в загальній чисельності населення регіону" в економетричній моделі, наведений у формулі для областей Причорноморського району, проводиться аналогічно, як і в реалізації другого етапу. Так, спочатку визначаємося з вихідними статистичними даними, використаними для початкового формування факторів економетричної моделі, що

будуть закладені в їх прогнозування. Це такі показники:

- 1) чисельність населення, що проживає в сільській місцевості, тис. осіб;
- 2) використання води на полив та сільськогосподарські потреби, млн м<sup>3</sup> (x<sub>1</sub>);
- 3) сільське населення обох статей у фертильному віці, тис. осіб;
- 4) готелі та інші місця для тимчасового проживання в сільській місцевості, одиниць;
- 5) готелі та інші місця для тимчасового проживання всього, одиниць;
- 6) щільність автомобільних доріг, км на 1000 км<sup>2</sup> території (x<sub>4</sub>);
- 7) продукція тваринництва на 1 особу, грн у постійних цінах (x<sub>5</sub>);
- 8) середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств, грн (x<sub>6</sub>);
- 9) середня потужність двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах, кВт (x<sub>7</sub>).

Таким чином, для прогнозування фактору x<sub>2</sub> "Сільське населення обох статей у фертильному віці, % до загальної чисельності сільського населення", крім вже розробленого прогнозу чисельності населення, що проживає в сільській місцевості, слід провести екстраполяцію динамічного ряду чисельності сільського населення обох статей у фертильному віці. Реалізація прогнозу фактору x<sub>3</sub> "Готелі та інші місця для тимчасового проживання в сільській місцевості, % до загальної чисельності готелів" можлива шляхом екстраполяції рядів

**Таблиця 4. Результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Одеської області на 2018–2022 рр.**

Найменування показника	Сценарій прогнозу:	Значення показника за роками:					Середнє за 2010-2022 рр.
		2018	2019	2020	2021	2022	
1. Використання води на полив та сільськогосподарські потреби, млн м <sup>3</sup>	песимістичний	125	127	129	130	132	111
	реалістичний	114	116	118	120	121	107
	оптимістичний	104	105	107	109	110	103
2. Сільське населення обох статей у фертильному віці, % до загальної чисельності сільського населення	песимістичний	47,8	47,5	47,2	46,9	46,7	48,2
	реалістичний	47,6	47,4	47,1	46,8	46,5	48,2
	оптимістичний	47,5	47,2	46,9	46,7	46,4	48,1
3. Готелі та інші місця для тимчасового проживання в сільській місцевості, % до загальної чисельності готелів	песимістичний	23,7	23,5	23,4	23,5	23,6	22,1
	реалістичний	25,4	26,2	27,5	28,2	28,9	23,5
	оптимістичний	29,1	34,1	39,7	46,5	55,0	28,8
4. Щільність автомобільних доріг, км на 1000 км <sup>2</sup> території	реалістичний	242	242	242	242	242	242
5. Продукція тваринництва на 1 особу, грн у постійних цінах	песимістичний	768	759	751	743	737	833
	реалістичний	812	804	796	789	782	850
	оптимістичний	857	849	841	834	827	868
6. Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств, грн	песимістичний	3110	3164	3297	3472	3673	2608
	реалістичний	3943	4342	4740	5139	5537	3146
	оптимістичний	4776	5520	6183	6806	7402	3683
7. Середня потужність двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах, кВт	песимістичний	89,1	89,7	90,3	90,9	91,4	86,8
	реалістичний	90,0	90,7	91,3	91,9	92,4	87,2
	оптимістичний	91,0	91,6	92,3	92,8	93,4	87,6

**Таблиця 5. Прогноз частки сільського населення в загальній чисельності населення Одеської області на 2022 рік, %**

Сценарій прогнозу	2017 рік	У середньому за 2010-2017 рр.	Стратегічний критерій	2022 рік
Оптимістичний	-	-	-	33,8
Реалістичний	33,1	33,2	33,7	26,9
Песимістичний	-	-	-	20,6

динаміки кількості готелів та інших місць для тимчасового проживання в сільській місцевості, а також загальної кількості готелів та інших місць для тимчасового проживання в досліджуваних областях. Фактор  $x_4$  "Щільність автомобільних доріг, км на 1000 км<sup>2</sup> території" упродовж 2010—2017 рр. взагалі не змінювався у досліджуваних областях, тому в розрахунках його рівень буде зафіксовано.

Отже, в кінцевому рахунку, для розробки прогнозів впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Миколаївської області проведено екстраполяцію рядів динаміки семи абсолютних показників. Результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської області на 2018—2022 рр. зведено у таблиці 2.

З даних, наведених у таблиці 2, видно, що згідно з реалістичним сценарієм прогнозу у 2022 році, порівняно з 2018 роком, використання води на полив та сільськогосподарські потреби у Миколаївській області може збільшитися на 11%, а згідно з песимістичним — на 29,4%.

Скорочення частки фертильного населення обох статей може скласти від -1,2% (оптимістичний сценарій) до -2,3% (песимістичний сценарій), якщо порівнювати значення показника 2022 року з 2017 роком, то матиме місце скорочення від -1,8% до -2,9%. Найбільш ймовірним є скорочення на 3% питомої ваги розміщених у сільській місцевості готелів та інших місць для тимчасового проживання в їх загальній структурі.

Як зазначалося вище, значення показника щільності автомобільних доріг, що вимірюється у км на 1000 км<sup>2</sup> території, є постійним. Негативною є тенденція виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах, оскільки прогнозується скорочення цього показника з -4,8% згідно оптимістичного сценарію до -11,8% згідно песимістичного сценарію. Прогнозується також і суттєве зростання середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільськогосподарських підприємств Миколаївської області упродовж найближчих 5 років — максимально у 2,5 рази, мінімально — на 30%. Середня потужність двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах через 5 років може зрости більш, як на 8%.

Окремої уваги заслуговує процес розробки нормативного прогнозу питомої ваги сільського населення в загальній чисельності населення регіону. Тут слід наголосити на специфіці побудови економетричної семифакторної моделі, яка полягала у введенні середніх значень показників за 2010—2017 рр. по кожній з 24 областей України. Тому для досягнення відповідного стратегічного критерію частки сільського населення в загальній чисельності населення областей Причорноморського району (див. табл. 1) будемо проводити розрахунки прогнозів станом на 2022 рік, підставляючи у одержане рівняння регресії середні значення домінуючих факторів за 2010—2022 рр. з урахуванням прогнозного сценарію (див. табл. 2). У результаті проведених розрахунків для Миколаївської області, отримано наступний п'ятирічний прогноз результативної ознаки (табл. 3).

**Таблиця 6. Результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Херсонської області на 2018—2022 рр.**

Найменування показника	Сценарій прогнозу:	Значення показника за роками:					Середнє за 2010-2022 рр.
		2018	2019	2020	2021	2022	
1. Використання води на полив та сільськогосподарські потреби, млн м <sup>3</sup>	песимістичний	1302	1330	1356	1380	1403	1104
	реалістичний	1101	1123	1142	1161	1178	1022
	оптимістичний	900	915	929	941	952	940
2. Сільське населення обох статей у фертильному віці, % до загальної чисельності сільського населення	песимістичний	47,4	47,0	46,7	46,4	46,0	48,0
	реалістичний	47,3	47,0	46,8	46,6	46,4	48,1
	оптимістичний	47,3	47,1	46,9	46,8	46,7	48,1
3. Готелі та інші місця для тимчасового проживання в сільській місцевості, % до загальної чисельності готелів	песимістичний	31,6	31,4	31,3	31,1	31,0	35,9
	реалістичний	35,5	35,4	34,4	34,5	34,6	37,3
	оптимістичний	57,3	62,5	65,2	67,2	70,3	48,7
4. Щільність автомобільних доріг, км на 1000 км <sup>2</sup> території	реалістичний	174	174	174	174	174	174
5. Продукція тваринництва на 1 особу, грн у постійних цінах	песимістичний	1716	1595	1516	1461	1424	1818
	реалістичний	2274	2346	2420	2496	2575	2157
	оптимістичний	2832	3096	3324	3531	3726	2495
6. Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств, грн	песимістичний	4204	4401	4671	4978	5309	3453
	реалістичний	4958	5467	5977	6486	6995	3939
	оптимістичний	5712	6533	7282	7994	8682	4425
7. Середня потужність двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах, кВт	песимістичний	91,6	92,5	93,2	94,0	94,7	88,5
	реалістичний	93,5	96,5	99,8	103,5	107,6	91,2
	оптимістичний	95,4	100,5	106,4	113,0	120,4	93,9

**Таблиця 7. Прогноз частки сільського населення в загальній чисельності населення Херсонської області на 2022 рік, %**

Сценарій прогнозу	2017 рік	У середньому за 2010-2017 рр.	Стратегічний критерій	2022 рік
Оптимістичний	-	-	-	<b>38,8</b>
Реалістичний	38,8	38,8	<b>38,7</b>	26,7
Песимістичний	-	-	-	16,5

Як можна бачити з даних, наведених у табл. 3, найбільш імовірним сценарієм є скорочення питомої ваги сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської області на -11,4%, а відповідність стратегічному критерію можлива лише за оптимістичного сценарію, для чого необхідно у 2022 році, порівняно з 2017 роком, досягнути: скорочення на -19% споживання води на полив та сільськогосподарські потреби; зменшення не більше ніж на -1,8% питомої ваги сільського населення обох статей у фертильному віці в загальній чисельності населення; підвищення на +19,4% питомої ваги готелів та інших місць для тимчасового проживання в сільській місцевості у їх загальній структурі; збереження виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах на рівні 2017 року; зростання середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільськогосподарських підприємств у 2,8 рази; нарощення середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах на +14%.

З метою прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Одеської області проведено екстраполяцію рядів динаміки семи абсолютних показників. Результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Одеської області на 2018—2022 рр. зведено у таблиці 4.

Для Одеської області, згідно даних табл. 4, видно, що використання води на полив та сільськогосподарські потреби збільшиться в середньому на 6%. Скорочення частки фертильного населення обох статей може скласти близько -1,1%, якщо ж порівнювати значення показника 2022 року з 2017 роком, то скорочення складе від -1,2% до -1,5%. Найбільш ймовірним є зростання на 3,5% частки розміщених у сільській місцевості готелів та інших місць для тимчасового проживання в їх загальній структурі. Падіння виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах може скласти від -4% (песимістичний сценарій) до -3,5% (оптимістичний сценарій).

Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств Одеської області упродовж найближчих 5 років може зрости від +18% до +55%. Приріст середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах може скласти близько 3%.

Провівши необхідні розрахунки за даними, наведеними у таблиці 5, використовуючи розроблену економетричну модель, для Одеської області отримано такий п'ятирічний прогноз результативної ознаки.

За реалістичним сценарієм, наведеним у таблиці 5, частка сільського населення в загальній чисельності населення Одеської області може скоротитися на -6,2%, а стратегічний критерій досягається за оптимістичного сценарію, для чого необхідно у 2022 році, порівняно з

2017 роком, забезпечити: скорочення використання води на полив та сільськогосподарські потреби не менше, як на 5%; зниження частки сільського населення обох статей у фертильному віці в загальній чисельності населення не більше ніж на -1,5%; підвищення частки готелів та інших місць для тимчасового проживання в сільській місцевості на +30,5% у їх загальній структурі; щорічне нарощення виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах у середньому +0,9%; збільшення обсягу середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільськогосподарських підприємств на +65%; підвищення середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах на +2%.

Щоб зробити прогнози впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Херсонської області, проведено екстраполяцію рядів динаміки семи абсолютних показників. Результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Херсонської області на 2018—2022 рр. зведено у таблиці 6.

Таблиця 6 містить такі результати прогнозування домінуючих факторів економетричної моделі частки сільського населення в загальній чисельності населення Херсонської області на 2018—2022 рр.: по-перше, використання води на полив та сільськогосподарські потреби може збільшитися в середньому на 6—8%; по-друге, зменшення питомої ваги фертильного населення обох статей може скласти від -0,6% (оптимістичний сценарій) до -1,4% (песимістичний сценарій); по-третє, частка розміщених у сільській місцевості готелів та інших місць для тимчасового проживання в їх загальній структурі може скоротитися на 1% (реалістичний сценарій) або зрости на 13% (оптимістичний сценарій); по-четверте, приріст обсягів виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах може скласти від -17% (песимістичний сценарій) до +31,6% (оптимістичний сценарій); по-п'яте, середньомісячна номінальна заробітна плата працівників сільськогосподарських підприємств Херсонської області упродовж найближчих 5 років може зрости від +26% до +52%; по-шосте, приріст середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах може скласти від +3,4% (песимістичний сценарій) до +26,2% (оптимістичний сценарій).

Провівши необхідні розрахунки за даними, наведеними у таблиці 6, використовуючи розроблену економетричну модель, отримано наступний п'ятирічний прогноз результативної ознаки для Херсонської області (табл. 7).

Результати прогнозування, наведені у таблиці 7 свідчать, що найбільш імовірним сценарієм є скорочення питомої ваги сільського населення в загальній чисельності



населення Херсонської області на -12,1%, а стратегічного критерію можна досягнути лише згідно з оптимістичним сценарієм, для чого необхідно у 2022 році, порівняно з 2017 роком, забезпечити: скорочення на -21% обсягів споживання води на полив та сільськогосподарські потреби; зменшення питомої ваги сільського населення обох статей у фертильному віці в загальній чисельності населення не більше ніж на -0,9%; підвищення частки готелів та інших місць для тимчасового проживання в сільській місцевості на 33,5% у їх загальній структурі; щорічне нарощування виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах у середньому на +13,6%; зростання середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільськогосподарських підприємств на +57,3%; підвищення середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах на 32%.

Отже, за результатами прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій областей Причорноморського району можна зробити висновок, що поставлену мету досягнення частки сільського населення в загальній чисельності населення упродовж найближчих 5 років на рівні 2017 року досягнути можливо лише у випадку найбільш сприятливих умов розвитку, що відповідають оптимістичному сценарію прогнозу. При цьому потрібно у 2022 році, порівняно з 2017 роком:

по-перше, забезпечити економію водовикористання в обсязі 40% у Миколаївській області, у Херсонській — 20%, а в Одеській — 5%;

по-друге, в умовах демографічної кризи максимально знизити темпи скорочення питомої ваги сільського населення обох статей у фертильному віці в загальній чисельності населення: не більше, ніж на -1,8% в Миколаївській області, не більше, ніж на -1,5% в Одеській і не більше, ніж на -0,9% у Херсонській;

по-третьє, досягнути приросту від +19% (Миколаївська область), +31% (Одеська область), до +33,5% (Херсонська область) частки готелів та інших місць для тимчасового проживання в сільській місцевості у їх загальній структурі;

по-четверте, забезпечити обсяги виробництва продукції тваринництва на 1 особу у постійних цінах для Миколаївської області не нижче рівня 2017 року, для Одеської області — +1%, а для Херсонської — +89%, що потребуватиме капіталовкладень у тваринництво та державної підтримки підкомплексу;

по-п'яте, стимулювати зростання середньомісячної номінальної заробітної плати працівників сільськогосподарських підприємств, забезпечивши середньорічний темп приросту +22,9% для Миколаївської області, +10,6% для Одеської області, +9,5% для Херсонської області;

по-шосте, нарощування середньої потужності двигуна трактора у сільськогосподарських підприємствах має скласти не більше +2% (Одеська область), +14% (Миколаївська область), +32% (Херсонська область).

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

Встановлено прогнозний критерій результативної ознаки "частка сільського населення в загальній чисель-

ності населення" як відношення верхніх довірчих інтервалів п'ятирічного прогнозу чисельності населення, що проживає у сільській місцевості до загальної чисельності населення регіону з метою реалізації принципу нормативного прогнозування впливу домінуючих компонентів ресурсного потенціалу на розвиток сільських територій Причорноморського району. Це дало змогу вирішити задачу визначення рівнів домінуючих факторів впливу на питому вагу сільського населення в загальній чисельності населення Миколаївської, Одеської та Херсонської областей у семифакторній економетричній моделі.

Удосконалено методичне забезпечення процесу розробки сценаріїв нормативного прогнозу питомої ваги сільського населення в загальній чисельності населення регіону на кінець останнього року прогнозного періоду, що, на відміну від існуючого, передбачає підстановку в економетричну модель усереднених значень домінуючих факторів за досліджуваний і прогнозний періоди. При чому для песимістичного сценарію беруться фактичні значення показника і значення його нижнього довірчого інтервалу, для реалістичного — фактичні значення і значення тренду, для оптимістичного — фактичні значення і значення верхнього довірчого інтервалу.

#### Література:

1. Наконечний С.І., Терещенко Т.О., Романюк Т.П. Економетрія: підручник. — Вид. 3-тє, доп. та перероб. — К.: КНЕУ, 2004. 520 с.

2. Мур Дж.Х., Уэдерфорд Л.Р. Экономическое моделирование в Microsoft Excel. — 6-е изд.: пер. с англ. — М.: Издательский дом "Вильямс", 2004. — 1024 с.

3. Лагодієнко В.В., Боднар О.А. Вплив соціально-економічного розвитку села на рівень життя сільського населення регіону. Економіст. — 2012. — № 2. — С. 50—51. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ\\_2012\\_2\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econ_2012_2_18)

4. Лагодієнко В.В. Чинники економічного зростання регіонів в умовах диспропорційності / В.В. Лагодієнко, О.В. Довгаль // "Актуальні проблеми інноваційної економіки" науковий журнал. — № 3. — 2018. — С. 15—21.

#### References:

1. Nakonechny, S.I. Tereshchenko, T. O. Romanyuk, T. P. (2004), *Econometrics: Textbook*, [Econometrics: Textbook], Kind. 3rd, additional and processing. KNEU, Kyiv, Ukraine.

2. Moore, J. H. and Wooderford, L. R. (2004), *Ekonomycheskoe modelyrovanye v Microsoft Excel*, [Economic Modeling in Microsoft Excel], 6th ed. Williams Publishing House, Moscow, Russia.

3. Lagodiienko, V.V. and Bodnar, O.A., (2012), "Impact of socio-economic development of the village on the living standards of the rural population of the region" *Economist*, vol. 2, pp. 50—51.

4. Lagodiienko, V.V. (2018), "Factors of economic growth of regions in conditions of disproportionality", scientific journal "Actual problems of innovative economy", vol. 3, pp. 15—21.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2019 р.

Н. І. Моїсєєва,  
к. ф. н., доцент, завідувач кафедри ЮНЕСКО "Філософія людського спілкування"  
та соціально-гуманітарних дисциплін, Харківський національний технічний  
університет сільськогосподарства імені Петра Василенка

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.42

## СТАТИСТИЧНИЙ ОБЛІК РОЗВИТКУ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ ТА ЇЇ ІННОВАЦІЙНОСТІ: АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ТА ГАРМОНІЗАЦІЇ

N. Moiceeva,  
C. Sci (Philosophical), assistant professor, head of the department of the UNESCO  
"Philosophy of human communication" and social and humanitarian disciplines  
of Kharkiv National Technical University of Agriculture named after Petr Vasilenko

STATISTICAL ACCOUNT OF DEVELOPMENT OF TRAVELING SPHERE AND ITS INNOVATION:  
ASPECTS OF IMPROVEMENT AND HARMONIZATION

*У статті досліджено методичні підходи щодо статистичного обліку розвитку туристичної сфери та її інноваційності. Встановлено, що проблема удосконалення національного статистичного обліку основних показників розвитку туризму була вирішена при розробці методики розрахунку обсягів туристичної діяльності. У методиці, яка базується на положеннях Стандартної міжнародної класифікації видів туристичної діяльності (СІКТА) та рекомендацій зі статистики туризму Всесвітньої туристичної організації (ВТО), було визначено систему показників, єдину за змістом та порівнянну на всіх рівнях державного управління в Україні та на міжнародному рівні, що характеризують обсяги туристичної діяльності та вплив туризму на економіку країни (регіону), визначають економічну та соціальну вагомість туризму в державі.*

*Оцінка інтегрального показника інноваційності, на наш погляд, може зацікавити різні групи стейкхолдерів підприємства. Значення та динаміка інтегрального рівня інноваційності повинні враховуватися у процесі прийняття різноманітних управлінських рішень на рівні підприємства, зокрема: розробки (коригування) інноваційної стратегії (програми) чи тактики, плануванні інноваційно-технологічного розвитку та моніторингу його виконання тощо.*

*A considerable number of scientific works are devoted to the development of a system of indicators for statistical analysis of the tourism sector. However, until now, unity among scientists has not been achieved in defining methodical tools for forming a unified system of indicators of statistical tourism accounting and their calculation. In view of this, there is a need for the allocation of types of economic activities for the CES-2010, which synergy form the sphere of tourism services. Accordingly, statistical reporting should be developed, so that it would be possible to distinguish volumes of services rendered by the subjects of the sphere of tourism.*

*The problem of improving the national statistics of the main indicators of tourism development was solved by developing a methodology for calculating the volume of tourism activity. The Methodology, based on the provisions of the Standard International Classification of Tourist Activities (CICTA) and the Recommendations on Tourism Statistics of the World Tourism Organization (WTO), established a system of indicators that is unique in content and comparable at all levels of government in Ukraine and internationally, which characterize the volume of tourism activity and the impact of tourism on the economy of the country (region), determine the economic and social importance of tourism in the state.*

*In the process of research and critical analysis of the state and trends of tourism development, we have identified certain shortcomings and inconsistencies of the current system of static indicators and existing methods of accounting for the results of activity of enterprises of the tourism sector in Ukraine and foreign subjects of tourist activity, which do not allow to properly track trends in demand and offers of tourist services in comparison with other countries. The assessment of the integral indicator of innovation, in our opinion, may be of interest to various groups of stakeholders of the enterprise. The significance and dynamics of the integral level of innovation should be taken into*

**account in the process of adopting various managerial decisions at the enterprise level, in particular: developing (adjusting) an innovation strategy (program) or tactics, planning innovation and technological development and monitoring its implementation, etc.**

*Ключові слова: критичний аналіз, рівень інноваційності, економічна діяльність, туристичні послуги, інфраструктура, туризм.*

*Key words: critical analysis, level of innovation, economic activity, tourist services, infrastructure, tourism.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Нажаль, до тепер види діяльності, віднесені до туристської, по ряду показників ще відрізняються від міжнародних підходів, що обумовлює неузгодженість статистичних показників, що не дозволяє проводити порівняльний аналіз із економічними показниками туристської галузі європейських держав, спричиняє недосконалість економічного аналізу й прогнозування тенденцій розвитку туризму в Україні, роль якого в обсязі послуг, що надаються, у декілька рази вища, ніж це обраховується зараз. Необхідність правильно поставленого первинного обліку у сфері туризму очевидна й пов'язана із загальними тенденціями європейської інтеграції України у всіх сферах діяльності.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню сутності і видів методичних підходів щодо статистичного обліку розвитку туристичної сфери та її інноваційності, а саме аспектам удосконалення та гармонізації присвячено чимало робіт як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Серед них можна виділити М.С. Абібуллаєва, В.А. Бикова, М.Г. Круглова, В.Г. Садова, П.Н. Машегова, Є.А. Збінякової, Е.В. Опекуна, Г.А. Хацкевича, Д. Хомутського, С.В. Шешегова та Є.В. Яковенко, роботи яких є основою для подальшої оптимізації системи показників (індикаторів стану та рівня інноваційності) та удосконалення методичних засад розрахунку інтегрального показника.

## МЕТА СТАТТІ

Метою цієї статті є дослідження методичних підходів щодо статистичного обліку розвитку туристичної сфери та її інноваційності. У межах досягнення мети виокремлено такі завдання: дослідження проблеми удосконалення національного статистичного обліку основних показників розвитку туризму; проаналізувати значення та динаміку інтегрального рівня інноваційності, які повинні враховуватися у процесі прийняття різноманітних управлінських рішень на рівні підприємства.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сучасна практична статистика в Україні проводить облік показників, що характеризують розвиток туризму за такими напрямками (табл. 1) — це вивчення обсягу і напрямків туристичних потоків; попиту і пропозиції туристичних послуг за регіонами; характеристика наявності туристичних ресурсів та дослідження ефективності туристичної діяльності та її економічного значення для країни в цілому тощо.

У процесі дослідження та критичного аналізу стану та тенденцій розвитку сфери туризму нами виявлено певні недоліки та невідповідності чинної системи ста-

тичних показників та наявних методик обліку результатів діяльності підприємств сфери туризму.

1. Розбіжності в українській та зарубіжній статистиці обліку показників попиту і пропозиції туристичних послуг (дані щодо структури попиту). Так, за українською статистикою вивчається мета поїздки лише за особами, обслуговуваними туроператорами і турагентами, визначається кількість тuro-днів за реалізованими ними путівками окремо для в'їзних і виїзних подорожуючих. У світовій практиці враховуються окремо всі особи, що ночують та одноденні відвідувачі, а для осіб, що ночують, ведеться облік кількості ночівель за видами засобів розміщення.

2. Умовність оцінки використання різних видів транспорту для обслуговування туристів. Так, у світовій практиці до показників пропозиції туристичних послуг відносять також дані про використання різних видів транспорту для обслуговування туристів та визначають середню тривалість перебування гостей у засобах розміщування. В Україні використання транспорту для перевезення туристів оцінюється умовно за часткою, визначеною шляхом експертних оцінок. Проте їх слід вчасно актуалізувати, оскільки ці показники не публікуються в українській офіційній статистиці, а розрахункові показники є неточними.

3. Відсутність єдиної державної інформаційної системи (бази даних) про туристичні ресурси (інформація про їх стан, кількість, детальний опис кожного об'єкту), які можуть приваблювати туристів. Остання передбачає одержання інформації про кількість та стан природних об'єктів (водойм, лісів, гір, заповідних степів тощо); кількість та стан пам'яток культури, історії, архітектури, в тому числі паркової, археології, музеїв, монументів, культових пам'яток; кількість та статус театрів, картинних галерей тощо.

4. Відсутність чітко визначеного розділу "Туризм" у національному класифікаторі видів економічної діяльності не дає можливості визначити реальний внесок туристичної сфери у економічне зростання нашої країни. Тому необхідно чітко виділити види економічної діяльності за КВЕД-2010, які в сукупності формують сферу туристичних послуг, а залежно від цього має розроблятися і статистична звітність для отримання інформації про обсяги наданих послуг саме суб'єктів сфери туризму [1].

5. Неспроможність дослідження (оцінки) стану та динаміки розвитку туризму, його соціально-економічної ефективності за рівнями функціонування. На нашу думку, для оцінки стану та динаміки розвитку туризму слід використовувати систему показників, яка б враховувала рівні проведення дослідження, а саме: міжнародний, національний чи регіональний. При цьому оцінку соціально-економічної ефективності розвитку туризму можна буде здійснювати за умови використання відповідних сукупних базових показників, визначених та розрахованих спеціально тощо.

6. Невідповідність вітчизняної та Міжнародної класифікації видів туристської діяльності (СІКТА), щодо

Таблиця 1. Облікові показники статистики туризму в Україні та міжнародна система показників

Блоки показників	Основні показники, що використовуються в Україні	Міжнародна система показників
1. Показники обсягу і напрямів туристичних потоків	1. Кількість громадян України, які виїздили за кордон. 2. Кількість іноземних громадян, які відвідали Україну. 3. Кількість туристів, обслужених суб'єктами туристичної діяльності України, всього, в тому числі іноземних туристів, туристів-громадян України, які виїжджали за кордон та внутрішніх туристів. 4. Кількість екскурсантів	1. Кількість іноземних громадян, які відвідали країну (відвідувачі, які ночують, одноденні відвідувачі та пасажери круїзів). 2. Кількість громадян країни, які виїздили за кордон. 3. Кількість внутрішніх туристів що перебували з ночівлею
2. Показники попиту і пропозиції туристичних послуг за регіонами	1. Кількість туристів за метою поїздки. 2. Кількість турс-днів за реалізованими путівками. 3. Кількість суб'єктів туристичної діяльності, номерів, місць у них	1. Прибулі з інших країн за метою відвідання, регіонами виїзду та видами транспорту). 2. Тривалість перебування оцінюється кількістю ночівель у різних закладах розміщення окремо для іноземних (в'їзних та виїзних) і внутрішніх туристів. 3. Кількість засобів розміщення номерів, місць у них
3. Показники наявності туристичних ресурсів	1. Кількість та стан природних об'єктів (водойм, лісів, гір, заповідних степів тощо). 2. Кількість та стан пам'яток культури, історії, архітектури, археології, музеїв, монументів, культових пам'яток тощо. 3. Кількість та статус театрів	1. Кількість та стан природних об'єктів (водойм, лісів, гір, заповідних степів тощо). 2. Кількість та стан пам'яток культури, історії, архітектури, археології, музеїв, монументів, культових пам'яток тощо. 3. Кількість та статус театрів
4. Показники ефективності туристичної діяльності	1. Обсяг наданих туроператорами туристичних послуг. 2. Комісійні тур агентів. 3. Витрати, пов'язані з наданням туристичних послуг. 4. Чистий прибуток (збиток) підприємств	1. Туристські витрати в'їзних туристів в даній країні. 2. Туристські витрати виїзних туристів в інших країнах
5. Показники економічного значення розвитку туризму для країни в цілому	1. Обсяг туристського споживання. 2. Зайнятість в сфері туризму. 3. Сума податків, що надходить до бюджету від туристичної діяльності	1. Валовий внутрішній продукт, створений туристичною галуззю. 2. Експорт туристичних послуг. 3. Імпорт туристичних послуг. 4. Прямая зайнятість у сфері туризму

переліку характерних туристських послуг. Згідно з даними Міжнародної класифікації видів туристської діяльності (СІКТА), до туристської діяльності 1-го порядку віднесено близько 70 показників, частина яких практично відповідають статистичним показникам характерних туристських послуг у вітчизняній статистиці. Однак ряд показників ще не включений в Україні в перелік характерних туристських послуг, наприклад, навчання в області туризму, видача віз, консульські послуги, архітектура й інжиніринг у сфері туризму [2].

На жаль, до тепер види діяльності, віднесені до туристської, по ряду показників ще відрізняються від міжнародних підходів, що обумовлює неузгодженість статистичних показників, що не дозволяє проводити порівняльний аналіз із економічними показниками туристської галузі європейських держав, спричиняє недосконалість економічного аналізу й прогнозування тенденцій розвитку туризму в Україні, роль якого в обсязі послуг, що надаються, у декілька рази вища, ніж це обраховується зараз.

Необхідність правильно поставленого первинного обліку у сфері туризму очевидна й пов'язана із загальними тенденціями європейської інтеграції України у всіх сферах діяльності. До факторів, що впливають на стан статистичного обліку в туризмі, нами віднесено:

- особливості історичного розвитку туризму при плановій економіці;
- активізація в Україні процесів перерозподілу ресурсів між галузями;
- відсутність цільового фінансування науки й наукових проектів у туризмі;
- низький професійний рівень фахівців державних органів керування.

Таким чином, нагальним залишається питання удосконалення не лише системи показників статистичного обліку результатів діяльності підприємств сфери туриз-

му України, але й узгодження методик розрахунку обсягів реалізації туристичного продукту.

За своєю сутністю інноваційність може та повинна бути об'єктом моніторингу, діагностування та оцінювання, а значить і управління в цілому. З огляду на це, здійснення постійного моніторингу й оцінки динамічних процесів та тенденцій формування є актуальним завданням щодо кожного суб'єкта, як носія інноваційності, оскільки є базисом прийняття ефективних управлінських рішень та забезпечення високого рівня інноваційності.

Інноваційність як показник оцінки відносять до групи комплексних інтегральних показників, як-от: інвестиційна привабливість, конкурентоспроможність, при цьому рівень інноваційності (інтегральний показник визначає ступінь (міру) інноваційності підприємства, галузі, регіону тощо.

Доцільність кількісного дослідження та обрахунку показників інноваційності Хомутським Д. [3] обумовлена тим, що в результаті має місце: 1) об'єктивна база даних для прийняття управлінських рішень; 2) обґрунтування специфічних ознак (особливостей) та взаємозв'язаність стратегічних інтересів та пріоритетів розвитку; 3) раціональний розподіл ресурсів корпоративною системою управління інноваційною діяльністю; 4) можливість здійснення діагностики інвестиційного забезпечення (фінансування) інноваційного розвитку щодо його відповідності поставленим цілям з метою усунення виявлених проблем та загроз; 5) мотивація персоналу до збільшення продуктивності та покращення якості праці тощо.

Досліджуючи критерії до визначення (оцінки) інтегрального показника інноваційності за умови використання інваріантного ("наскрізного") підходу оцінювання, який обумовлює діагностику одночасно загальнонаціонального, регіонального та корпоративного рівнів,

Садков В.Г., Машегов П.Н., Збінякова Є.А. [4] з'ясували, що даний показник повинен, зокрема: 1) визначати результати (ефективність) здійснення інноваційних процесів; 2) формувати цілісну ієрархічну систему критеріїв інноваційності (в розрізі окремих компонент); 3) визначати напрями підвищення інноваційності через вплив на її структурні компоненти (показники).

Так, у [4] пропонується оцінювати рівень інноваційності економіки підприємства на основі визначення динаміки показника "ресурсомісткість на одиницю доданої вартості". Динамічний підхід до оцінювання, на нашу думку, є досить раціональним, проте використання динаміки лише одного показника для визначення рівня інноваційності дещо обмежує його аналітичну цінність, до того ж не зовсім відповідає критеріям інтегральної оцінки.

Використання показників державної служби статистики для визначення інноваційності галузі, дозволяє дослідити співвідношення отриманих результатів від інноваційної діяльності та витрачених на неї ресурсів; співвідношення інвестицій в основний капітал та витрат на технологічні інновації харчової промисловості; співвідношення витрат на придбання машин, обладнання й нових технологій та інвестицій в основний капітал тощо [5].

Абсолютно справедливо зазначено, що ці показники не вичерпують усі характеристики інноваційної активності підприємства, які необхідні для ефективного управління галузевими інноваційними процесами. Тому для оцінки рівня інноваційності виробництва, зокрема туристичного продукту, запропоновано використовувати як узагальнюючий показник, так і систему часткових показників, яка включає: 1) частку прибутку від реалізації нової продукції, % до загального обсягу; 2) витрати на модернізацію й технологічне обладнання, % до вартості основних фондів; 3) витрати на дослідження і розроблення, включаючи придбання ліцензій і патентів, % до валового прибутку; 4) частку працівників, зайнятих в інноваційній діяльності, до середньорічної кількості співробітників, % їх загальної чисельності та ряд інших. Узагальнюючий показник пропонується визначати як добуток значень часткових показників за умови їх визначення в частках одиниці (від 0 до 1).

У свою чергу, Хомутський Д. [3] пропонує використовувати для оцінки інноваційності 9 груп базисних показників, зокрема:

1. Коефіцієнт рентабельності інновацій (фінансовий результат від інноваційної діяльності/витрати на інновації). При цьому фінансовий результат для обрахунку цього показника слід визначати як додатковий дохід, що отримала компанія від реалізації нового продукту; перевищення фактичного доходу від виведення нового продукту на ринок над плановим показником у результаті більш ефективного виходу на ринок; скорочених операційних витрат на реалізацію послуги; прибуток від проникнення продуктів на новий сегмент ринку.

2. Частка виручки від реалізації нових продуктів у загальному обсязі прибутку за останні  $n$  років.

3. Зростання ринкової вартості компанії порівняно з відносним зростанням галузевого ринку за останні  $n$  років.

4. Кількість нових продуктів, сервісів та бізнесів, які компанія вивела на ринок за останні  $n$  років.

5. Кількість інноваційних ідей, висунутих співробітниками компанії упродовж останніх  $n$  місяців.

6. Відношення реалізованих інноваційних ідей до загальної кількості пропозицій.

7. Час від моменту генерування нової ідеї до запровадження інноваційного проекту.

8. Питома вага клієнтів, які вважають організацію інноваційною, у відношенні до їх загальної кількості.

9. Інноваційний індекс, який охоплює кількість новаторських ідей, % залучення персоналу в інноваційний процес, зростання продажів компанії в результаті інноваційної активності, кількість отриманих організацією патентів.

Заслугує на увагу, методичний підхід [6] рівень інноваційного розвитку підприємства пропонується оцінювати як середньозважений добуток 5 індексів: витрат на інноваційну діяльність, випуску інноваційного продукту, власних коштів фінансування інноваційної діяльності, нової техніки й технології та рівня освіти персоналу. Для визначення ступеня значущості окремих індексів запропоновано використовувати метод експертних оцінок, залучаючи як експертів найбільш активних учасників інноваційного процесу, що здійснюють діяльність на певному ринку або в масштабах окремого регіону. Перевагами цього методу є, по-перше, широкий перелік оцінкових показників, динаміка яких обумовлює інтегральну оцінку; по-друге, розуміння їх нерівнозначності, що і пропонується нівелювати за рахунок використання рангів значущості.

Корисним для туристичних підприємств, що не охоплені статистичною звітністю з інновацій та технологій, на думку Яковенка Е.В. [7], буде використання методики оцінки рівня інноваційності на основі визначених параметрів (5 груп):

1. Параметри інноваційного потенціалу підприємства — обсяг фактичних витрат на інноваційні розробки; питома вага чистого прибутку, спрямована на інновації, %; питома вага працівників, що беруть участь в інноваціях, від загального числа зайнятих, %.

2. Параметри оновлення продукту — середній життєвий цикл інновацій, років; частка принципово нових продуктів (послуг), % у загальному обсязі; коефіцієнт оновлення продукції.

3. Параметри конкурентоспроможності продукту — диференціація продукту (число нових видів); частка ринку, %.

4. Параметри експортної орієнтації продукту — питома вага іноземних покупців, %; питома вага експортованої продукції, %.

5. Параметри ефективності інноваційної діяльності, приріст кількості покупців, %; зниження витрат на виробництво продукції, зростання прибутку, %.

Наведений вище перелік вказує на те, що відсутність статистичної звітності не є перешкодою до оцінки рівня інноваційності, адже використовуються показники, які не безпосередньо, а опосередковано відображають результати інноваційної діяльності суб'єкта господарювання.

Різновекторність, запропонованих до розгляду, методичних підходів, на нашу думку обумовлена: 1) різноманітним інструментарієм, що використовується в процесі визначення інтегрального показника на базі кількісних та якісних характеристик; 2) спроможністю використовувати для оцінки як статистичну звітність, зокрема спеціалізовану, так і дані інформації управлінського обліку, анкетного опитування тощо.

Узагальнюючи вищезазначене, варто акцентувати увагу на тому, що весь комплекс показників інноваційності, поділяється на 2 групи:

1) показників зовнішньої (експрес) оцінки (аналізу), які розраховуються на основі офіційної статистичної інформації (чинні форми статистичної звітності) та даних спеціалізованих обстежень підприємств, складовою оцінювання яких є:

— передумови інноваційності: формування об'єктів інтелектуальної власності; співпраця з освітньо-науковим та підприємницьким сектором; інформаційно-кадрова готовність підприємства до впровадження інновацій; фінансово-інвестиційне забезпечення інноваційної діяльності підприємства; державне (регіональне) сприяння інноваційності підприємств;

— результати (прояви) інноваційності: інноваційна активність підприємств; виведення на ринок інноваційних продуктів; упровадження нової техніки та передових технологій; упровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій; участь у технологічному трансферті.

Інтерпретація такого публічного інтегрального показника інноваційності може передбачати порівняння з іншими підприємствами-аналогами, конкурентами та (або) середніми значеннями по галузі (за видом економічної діяльності).

2) показників внутрішньої (фундаментальної) оцінки, які є інформаційною базою для визначення інтегрального показника інноваційності з метою формування висновків та розробки й прийняття відповідних управлінських рішень. Інтерпретація такого рівня інноваційності здійснюється відповідно до його рівня, динаміки чи ступеня досягнення цільових (еталонних, планових) значень окремих оцінкових показників, які характеризують передумови та прояви інноваційності підприємства, його окремих структурних підрозділів, працівників тощо.

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

У процесі дослідження та критичного аналізу стану та тенденцій розвитку сфери туризму нами виявлено певні недоліки та невідповідності чинної системи статичних показників та наявних методик обліку результатів діяльності підприємств сфери туризму в Україні та зарубіжних суб'єктів туристичної діяльності, які не дозволяють коректно відстежити тенденції зміни попиту і пропозиції туристичних послуг порівняно з іншими країнами. Оцінка інтегрального показника інноваційності, на наш погляд, може зацікавити різні групи стейкхолдерів підприємства. Значення та динаміка інтегрального рівня інноваційності повинні враховуватися у процесі прийняття різноманітних управлінських рішень на рівні підприємства, зокрема: розробки (коригування) інноваційної стратегії (програми) чи тактики, плануванні інноваційно-технологічного розвитку та моніторингу його виконання тощо.

#### Література:

1. Скляр Г.П. Проблеми гармонізації показників розвитку сфери туризму в Україні з міжнародними стандартами / Г.П. Скляр, Л.В. Дробіш, Л.І. Вишневецька // Модернізація економіки в умовах зростання суспільної

свідомості: людинорозмірність, духовність, партнерство, кооперація [Електронний ресурс]: матеріали I Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції (м. Полтава, 1 листопада 2016 р.). — Текст. і граф. дані (2,4 МБ). — Полтава: ПУЕТ, 2016. — С. 185—190.

2. Карташевская И.Ф. Оптимизация процессов управления туристскими ресурсами на региональном уровне. / И.Ф. Карташевская // Культура народов Причерноморья. — № 45. — 2003. — С. 173—178.

3. Хомутский Д. Как измерить инновации / Д. Хомутский // Управление компанией. — 2006. — № 2. — С. 8—11.

4. Садков В.Г. Оценка уровня инновационности экономики и ключевые направления формирования целостной многоуровневой национальной инновационной системы / В.Г. Садков, П.Н. Машегов, Е.А. Збинякова // Инновационная экономика. — 2006. — № 1. — С. 49—53.

5. Шешегов С.В. Показатели оценки уровня инновационности в пищевой промышленности [Електронний ресурс] / С.В. Шешегов. — Режим доступу: <http://economics.openmechanics.com/articles/204.pdf>

6. Абибуллаев М.С. Теоретико-методические основы оценки инновационного развития предприятий / М.С. Абибуллаев // Стратегія економічного розвитку України. — 2004. — № 15. — С. 80—87.

7. Яковенко Е.В. Методические аспекты оценки инновационной активности туроператоров Крыма / Е.В. Яковенко // Культура народов Причерноморья. — 2010. — № 196. — С. 230—234.

#### References:

1. Sklyar, G.P. (2016), "Problems of harmonization of indicators of tourism development in Ukraine with international standards", Problemy harmonizatsii pokaznykiv rozvytku sfery turyzmu v Ukraini z mizhnarodnyimi standartamy, [Modernization of the economy in the conditions of growth of social consciousness: human dimension, spirituality, partnership, cooperation], Poltava, Ukraine, November 1, pp. 185—190.

2. Kartashevskaya, I.F. (2003), "Optimization of the processes of management of tourist resources at the regional level", Culture of the Black Sea peoples, № 45, pp. 173—178.

3. Khomutsky, D. (2006), "How to measure innovation", Management of the company. № 2, pp. 8—11.

4. Sadkov, V.G. (2006), "Estimation of the level of innovation of the economy and key directions of formation of a holistic multilevel national innovation system", Innovative economy, № 1, pp. 49—53.

5. Sheshegov, S.V. (2004), "Indicators of innovation level assessment in the food industry", available at: <http://economics.openmechanics.com/articles/204.pdf>, (Accessed 24 Dec 2018).

6. Abibullayev, M.S. (2004), "Theoretical and methodological bases of estimation of innovative development of enterprises", Strategy of economic development of Ukraine, No. 15, pp. 80—87.

7. Yakovenko, E.V. (2010), "Methodical aspects of evaluation of innovative activity of tour operators of the Crimea", Culture of the Black Sea peoples, № 196, pp. 230—234.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2019 р.

S. Drobyazko,  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Professor Department of Finance  
and Accounting, Open University of Human Development "Ukraine", Kiiv, Ukraine

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.47

## CONTROLLING THE ECONOMIC SECURITY OF INSURANCE ENTERPRISES IN THE CONDITIONS OF INFORMATION SPACE

С. І. Дробязко,  
к. е. н., доцент, професор кафедри обліку та фінансів,  
Відкритий міжнародний університет розвитку людини "Україна", м. Київ

УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ ПІДПРИЄМСТВ СТРАХОВОГО СЕКТОРУ  
В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

*Structural-logical model of controlling the economic security of insurance enterprises on the basis of information support is developed; organizational support; a methodological platform and theoretical and methodological foundations aimed at achieving the goals and objectives of controlling the economic security of insurance enterprises and implemented through a series of actions aimed at the establishment, provision and maintenance of the necessary level of its economic security; studying the internal and external environment and determining the most important factors and criteria that affect the level of economic security; assessment of the potential or achieved level of economic security; an assessment of the adequacy of a certain level of economic security for a particular market, or consolidation of positions on the already occupied market; development, if necessary, of the ways and means of improving economic security and implementation of these measures; an analysis of changes in the factors and criteria of economic security and the adoption of measures to use positive changes to strengthen their own positions, as well as the exclusion or reduction of the possible negative impact of such a change on economic security. An assessment of the factors influencing the advancement complex is carried out with the help of various methods, but in the research the risks of marketing promotion are grouped together and relaxation strategies are proposed. Factors constraining marketing promotion can be distinguished from the group of insufficiency: 1 — lack of motivation; 2 — lack of information; 3 — lack of experience of financing and investment evaluation; 4 — organization and coordination. Based on accounting for alternative personnel costs, the entity will be economically feasible to make a managerial decision on the formation and use of personnel (to recruit, recruit external staff, use contractors, provide their own personnel in outsourcing). Based on the concept of the "life cycle" and the model of Kurt Levin, the procedure for the formation and implementation of a mechanism for managing the economic safety of enterprises in the insurance sector consists of seven stages: the emergence of a mechanism concept; conducting the necessary research and obtaining the necessary information; formation of the mechanism; implementation of the mechanism; functioning of the mechanism; the end of the mechanism or the transition to a more progressive level; evaluation of the economic feasibility of the implementation of the mechanism.*

*Розроблено структурно-логічну модель управління економічною безпекою підприємств страхового сектору на засадах інформаційного забезпечення; організаційного забезпечення; методологічної платформи і теоретично-методичних основ, що спрямована на досягнення цілей та завдань управління економічною безпекою підприємств страхового сектору і реалізується шляхом виконання низки дій, спрямованих на встановлення, забезпечення та підтримання необхідного рівня його економічної безпеки; вивчення внутрішнього та зовнішнього оточення та визначення найбільш вагомих факторів і критеріїв, що впливають на рівень економічної безпеки; оцінка потенційного або досягнутого рівня економічної безпеки; оцінка достатності визначеного рівня економічної безпеки для виходу на конкретний ринок, або закріплення позицій на вже зайнятому ринку; розробка, в разі необхідності, шляхів та заходів підвищення економічної безпеки та реалізація цих заходів; аналіз зміни факторів та критеріїв економічної безпеки та*

**вживання заходів щодо використання позитивних змін для укріплення власних позицій, а також виключення або зниження можливого негативного впливу такої зміни на економічну безпеку. Проведено оцінку факторів, що впливають на комплекс просування, здійснюється за допомогою різноманітних методів, але в дослідженні ризику маркетингового просування об'єднано у групи та запропоновано стратегії послаблення. Чинники, що стримують маркетингове просування можна виокремити у групи недостатності: 1 — недостатність мотивації; 2 — недостатність інформації; 3 — недостатність досвіду фінансування та оцінювання інвестицій; 4 — організації та координації. На підставі врахування в обліку альтернативних витрат на персонал, суб'єкт господарювання зможе економічно обґрунтовано приймати управлінське рішення щодо формування та використання персоналу (приймати в штат, наймати зовнішніх сумісників, використовувати послуги підрядчиків, надати власний персонал в аутсорсинг). На підставі концепції "життєвого циклу" та моделі Курта Левіна процедура формування та впровадження механізму управління економічною безпекою підприємств страхового сектору складається з 7 етапів: виникнення концепції механізму; проведення необхідних досліджень та отримання необхідної інформації; формування механізму; впровадження механізму; функціонування механізму; закінчення дії механізму чи перехід на більш прогресивний рівень; оцінювання економічної доцільності впровадження механізму.**

*Ключові слова: структурно-логічна модель, економічна безпека, механізм управління.  
Key words: structural-logical model, economic security, controlling mechanism.*

## STATEMENT OF THE PROBLEM

The result of the phase of the mechanism's synthesis is the construction of the structural-logical model of the mechanism for controlling the economic security of insurance enterprises. The objectives of the mechanism for controlling the economic security of the insurance companies coincide with the main objective of the mechanism at the stage of developing the concept — it envisages strengthening the partner cooperation vector of all participants in the insurance markets of the country, incl. on the basis of the integrated implementation of an interactive dialogue within the social and corporate information networks. Estimation of the factors influencing the promotion complex is carried out with the help of various methods, but in the research the risks of marketing promotion are grouped together and relaxation strategies are proposed. Factors constraining marketing promotion can be distinguished from the group of insufficiency: 1 — lack of motivation; 2 — lack of information; 3 — lack of experience of financing and investment evaluation; 4 — organization and coordination.

## ANALYSIS OF RECENT RESEARCHES AND PUBLICATIONS

The problem of providing the economic security of the insurance company is still the subject of sharp scientific discussions, which indicates the complexity of this concept and the ambiguity of interpretation. The work of well-known foreign experts is devoted to providing the

economic security of the insurance company in the sphere of the insurance industry: Rejda, G.E., Ocampo, J.A., Pearson, R., & Elson, D., Flannery, M.J., Wan M.

## FORMULATION PURPOSES OF ARTICLE (PROBLEM)

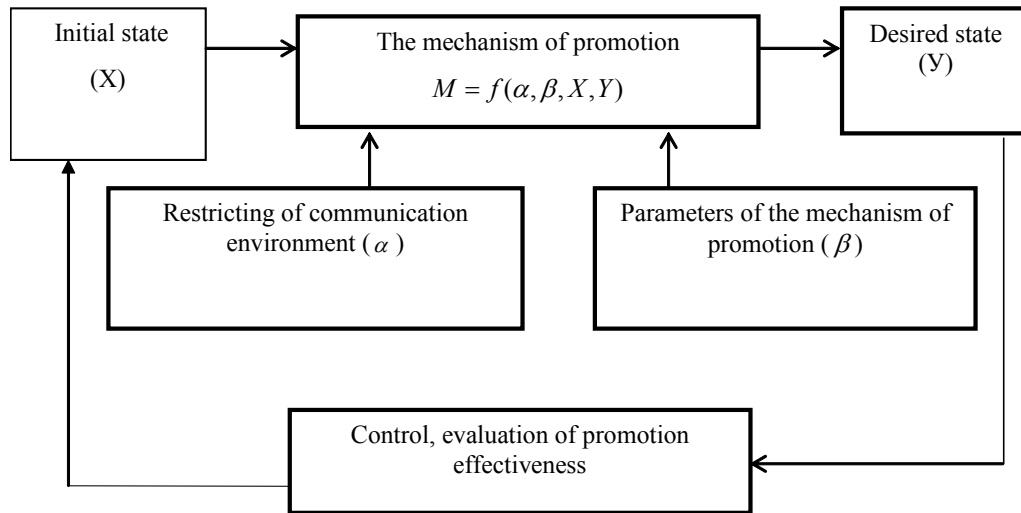
The purpose of the article is to improve the methodology of evaluating the effectiveness of the controlling mechanism of economic security of the enterprise.

## THE MAIN MATERIAL

It should also be noted that there is a tendency in the insurance market to reduce the number of insurance companies, which, on the one hand, compete, and on the other — cooperate. Accordingly, this trend raises a number of problems that need to be studied in detail in the interests of state regulation of these relations, and in the interests of companies seeking the benefits of establishing partnerships. Thus, partnership relations are an integral attribute of the life of any insurance company, and because of the specifics of the market, each of them cooperates even with competitors. As a result, the partnership component should be an integral part of the mechanism for managing the economic safety of insurance companies (MUEB), since it directly affects its goals, organizational structure and operating conditions.

As a rule, at the micro level the criterion of economic efficiency of economic-financial activity involves





**Figure 1. Conceptual model of the mechanism of controlling the economic security of insurance enterprises**

Source: author's development.

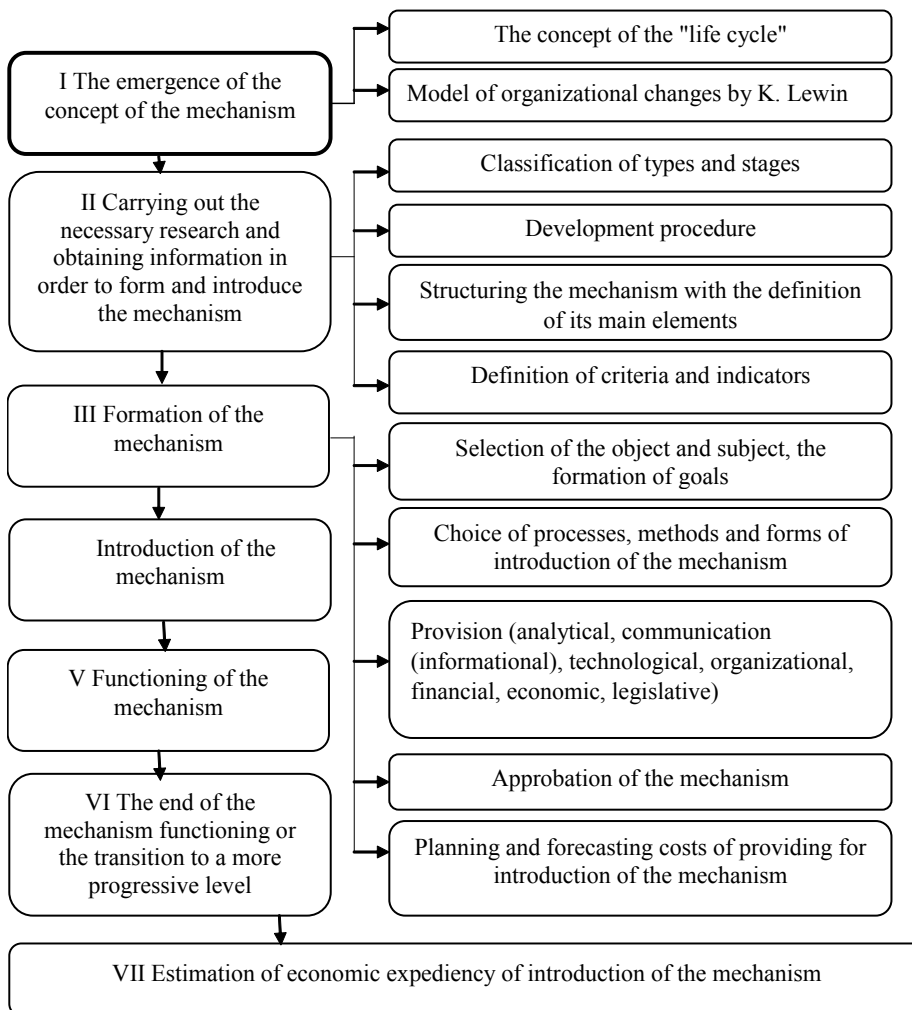
maximizing the economic result, provided that the cost of the resources used and their costs are minimized (in the context of price competition, this criterion involves minimization of the price index to a level sufficient to

ensure the target financial result and return on investment resources).

It is advisable to consider the conditions of the effectiveness of the mechanism for controlling the economic security of enterprises of the insurance sector (MUEB) in the context of the subsystems of economic security of certain types of components and their corresponding competitive positions in the growth of resource efficiency. Methodically important are the criteria and indicators of the effectiveness of the mechanism for controlling the economic security of insurance enterprises (MUEB) at the level of the enterprise system as a whole and subsystems based on the efficiency of the use of individual elements of the resource potential.

Depending on the form, the mechanisms of formation are: economic, organizational, informational, etc., their combination.

The first two stages of this mechanism are based on the methodological level of the formation of the mechanism, while the conceptual choice of methodological aspects is carried out [3]: general scientific approaches to research (systemic, complex, process, attributive, situational), general scientific principles of control (systemic, feedback, centralization and decentralization, complexity, motivation, efficiency, scientificity, etc.), general control functions (planning, control, forecasting, account-



**Figure 2. Model of the mechanism for controlling the economic security of the insurance enterprises**

Source: author's development.

ting, evaluation, stimulation, regulation, analysis, organization, coordination).

In this case, the conceptual model of the mechanism for controlling of economic security of insurance enterprises (MUEB) is selected (Fig. 1).

The mechanism of promotion allows using the control to realize the function of the process — to transform the "input" (the initial position) into the "exit" (preferred position) on the basis of the theory of alternative costs.

Alternative costs are an economic term that defines lost profits as a result of alternative use of a particular resource [6]. Back in 1817, David Ricardo was close to developing the concept of alternative costs in the same form, but his principle was called "comparable advantages" [4, p. 340]. Ricardo believed that it was precisely because of comparative advantages that the effectiveness of one or another phenomenon was expressed [4, p. 360]. The concept of alternative costs was developed in the nineteenth century. Friedrich von Wieser, who created the principle of "imputation" [7, p. 1610], that is, the assignment of the price and usefulness of one product to another, provided that these goods are economically linked. In this case, the value of lost profit is defined as the highest value of all possible alternatives. Thus, based on accounting for alternative personnel costs, the entity will be economically feasible to make managerial decisions regarding the formation and use of personnel (to recruit, recruit external contractors, use contractors, provide their own personnel in outsourcing).

The methodological principles of the formation of a mechanism for controlling the economic security of insurance enterprises are the concept of the "life cycle" and the model of Kurt Levin. The concept of the product life cycle (LCC) was developed in 1965 by T. Levitt [1, p. 36]. The mechanism as any process has the stage of the life cycle: birth (the emergence of the very concept of the mechanism, carrying out the necessary research and obtaining the necessary information), development (the formation and introduction of the mechanism), prosperity (functioning of the mechanism) and decay (the end of the mechanism functioning or the transition to more progressive level).

In accordance with the model of K. Lewin, the process of any organizational changes should include 6 steps [2, p. 86]: recognizing the need for change; defining the goals of organizational change; statement of the diagnosis, i.e. study of the causes of organizational changes; planning and selection of engineering changes; making changes; evaluation of changes.

Based on the concept of the "life cycle" and the model of Kurt Levin, the procedure for the formation and introduction of a mechanism for controlling the economic security of insurance enterprises consists of seven stages: the emergence of a mechanism concept; conducting the necessary research and obtaining the necessary information; formation of the mechanism; introduction of the mechanism; functioning of the mechanism; the end of the mechanism functioning or the transition to a more progressive level; assessment of the economic feasibility of implementing the mechanism (Figure 2).

The main results of the stages of construction of the mechanism are [5]: the process of forming a mechanism — definition of the concept of the mechanism with the stated

purpose, tasks and limitations; the stage of the synthesis of the mechanism — the construction of the structural-logical model of the mechanism; the introduction of the mechanism — the creation of a list of causes that negatively affect the implementation process, and calendar measures to eliminate them. At the same time, these processes of formation are accompanied by documentation in the form of explanatory records, graphic and mathematical models that reveal the essence, composition and processes of the mechanism operation.

## INSIGHTS FROM THIS STUDY AND PERSPECTIVES FOR FURTHER RESEARCH IN THIS DIRECTION

Seven stages of the controlling mechanism of economic security of the insurance companies are three hierarchical levels: preparatory (recognizing the need for change, defining the goals of organizational change, staging a diagnosis, i.e. studying the causes of organizational change, planning changes and choosing the technology of change) — these are the stages I-III; implementation of changes — IV—VI; evaluation of changes — VII. The main results of these three stages are: preparatory — definition of the concept of the mechanism with the stated goals, objectives and limitations; implementation of changes — construction and implementation of the structural-logical model of the mechanism; evaluation of changes — explanatory records, graphic and mathematical models that reveal the essence, composition and processes of the mechanism's operation.

At the center of this conceptual model of the mechanism of economic safety control of insurance enterprises as a methodology for ensuring the economic security of enterprises.

### References:

1. Levitt T. Exploit the product life cycle / T. Levitt / Harvard Business Review. — vol. 43. — November-December 1965. — P. 81—84.
2. Lewin K. (1943). Defining the "Field at a Given Time". Psychological Review. 50: 292—310. Republished in Resolving Social Conflicts & Field Theory in Social Science, Washington, D.C.: American Psychological Association, 1997.
3. Gilorme T.V. Formula cognitive technology on the market products and services of Ukraine / Marketing — Dnipropetrovsk: "LIRA", 2015. — P. 80—111.
4. Ricardo D. Works / D. Ricardo // Eksmo. — 2008. — T. 1, 2. — 840 p.
5. Smirnov S.O. Methodological platform for the formation of an organisation-informational mechanism of the marketing of energy-saving technologies / S.O. Smirnov, T.V. Gilorme // Business Inform. — 2015. — №7. — P. 311—315.
6. Tyutyunnik V. Ekonomichny and accounting outsource: is it great? / [Electronic resource]. — Mode of access: [http://n-auditor.com.ua/uk/component/na\\_archive/19?view=material](http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/19?view=material)
7. Friedrich Freiherr von Wieser (1851—1926) // The new Palgrave a Dictionary of Economics / ed. by J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman. Translated by A. S. Skorobogatov. — 1987. — 2650 s.

*Стаття надійшла до редакції 11.03.2019 р.*

О. М. Олексієвець,  
аспірант, Національний університет біоресурсів і природокористування України, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.51

## ДИВЕРСИФІКАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ЛІСОГОСПОДАРСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ РІВНЕНСЬКОЇ ОБЛАСТІ: ФІНАНСОВО-ІНВЕСТИЦІЙНІ ТА ЕКОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

O. Oleksiievets,  
postgraduate student, The National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv

DIVERSIFICATION OF THE ACTIVITIES OF THE STATE FORESTRY ENTERPRISES  
OF THE RIVNE REGION: FINANCIAL, INVESTMENT AND ENVIRONMENTAL ASPECTS

*У статті обґрунтовується доцільність диверсифікації діяльності лісогосподарських підприємств, яка полягає у розширенні номенклатури та асортименту продукції, робіт та послуг лісового господарства, введенні додаткових потужностей по переробці деревини, комплексному використанні деревних відходів та розбудові індустрії рекреаційного природокористування та розвитку мисливського господарства. Встановлено, що у Рівненській області мають місце сприятливі природно-ресурсні та виробничо-технічні передумови для диверсифікації діяльності постійних лісокористувачів, зокрема для створення сучасних лісопереробних цехів на базі державних лісогосподарських підприємств, розбудови індустрії рекреаційного лісокористування та розвитку різних видів зеленого туризму, що стануть додатковими каналами для збільшення прибуткових надходжень і відповідно нарощення інвестиційних можливостей державних лісогосподарських підприємств. Виявлено, що у 2017 році порівняно з 2016 роком фінансування 1 га загальної площі земель, які перебувають у постійному користуванні державних лісогосподарських підприємств, за рахунок власних коштів на переважній більшості суб'єктів господарювання зменшилося, що пов'язано з погіршенням умов отримання валютної виручки у зв'язку з наявністю мораторію на експорт необробленої деревини. Обґрунтовано, що нерівномірність площі лісових земель, які перебувають у постійному користуванні лісогосподарських підприємств, та ресурсно-виробничого потенціалу даних господарюючих суб'єктів вимагає застосування диференційованого підходу до вибору пріоритетів диверсифікації діяльності окремо взятого лісогосподарського підприємства Рівненської області. Дослідження показали, що просторовим базисом диверсифікації виробничо-господарської діяльності державних лісогосподарських підприємств Рівненської області є передача у постійне користування суб'єктам лісогосподарського підприємництва самозаліснених сільськогосподарських угідь, де процеси природної ренатуралізації мають незворотний характер, та малопродуктивних сільськогосподарських угідь. Встановлено, що необхідною передумовою диверсифікації виробничо-господарської діяльності лісогосподарських підприємств Рівненської області є зміцнення їх фінансової стійкості, що дозволить суттєво збільшити обсяги фінансування лісогосподарських робіт за рахунок власних коштів та модернізувати виробничо-технічну базу лісозаготівель та переробки деревини.*

*The article substantiates the feasibility of diversification of forestry enterprises, which is to expand the range of products, works and services of forestry, to introduce additional capacity for wood processing, integrated use of wood waste and the development of recreational environmental management and development of hunting. It is established that in Rivne region there are favourable natural resource, industrial and technical conditions for the diversification of the activities of permanent forest users, in particular for the creation of modern forest processing plants on the basis of state forestry enterprises, the development of the recreational forest management industry and the development of various types of green tourism, which will become additional channels for*

*increasing revenue and, accordingly, increasing the investment opportunities of state forestry enterprises. It was revealed that in 2017, compared with 2016, financing of 1 ha of the total area of land in permanent use of state forestry enterprises at the expense of own funds in most economic entities decreased, due to the deterioration of the conditions for obtaining foreign exchange earnings due to the moratorium on the export of unprocessed wood. It is proved that the uneven area of forest land in the permanent use of forestry enterprises, and the resource and production potential of these economic entities requires a differentiated approach to the choice of priorities of diversification of the activities of a single forestry enterprise of Rivne region. Studies have shown that the spatial basis of diversification of production and economic activities of the state forestry enterprises of Rivne region is the transfer to the permanent use of the subjects of forestry entrepreneurship self-seeding agricultural land, where the processes of natural renaturalization are irreversible, and low-productive agricultural land. It is established that the prerequisite for the diversification of production and economic activities of forestry enterprises of the Rivne region is to strengthen their financial stability, which will significantly increase the amount of financing of forestry activities at their own expense and modernize the production and technical base of logging and wood processing.*

*Ключові слова: лісове господарство, диверсифікація, переробка деревини, інвестиції, рентабельність, фінансова стійкість.*

*Key words: forestry, diversification, wood processing, investment, profitability, financial sustainability.*

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

У умовах поглиблення децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування соціально-економічне піднесення поліських адміністративних районів на пряму пов'язане з підвищенням ефективності виробничо-господарської діяльності лісгосподарських підприємств, що вимагає диверсифікації їх діяльності через розширення номенклатури та асортименту продукції, робіт та послуг лісового господарства, введення додаткових потужностей переробки деревини, комплексного використання деревних відходів та розбудови індустрії рекреаційного природокористування та розвитку мисливського господарства.

Можливості диверсифікації виробничо-господарської діяльності державних лісгосподарських підприємств Рівненської області пов'язані з нарощенням обсягів реінвестування прибуткових надходжень у модернізацію основного капіталу власне лісового господарства та переробних підрозділів лісгосподарських підприємств, введення додаткових потужностей по виробництву деревних паливних ресурсів на основі використання лісосічних відходів та відходів деревообробного виробництва.

Наявність різноманіття флористичних та фауністичних ресурсів у поліській зоні Рівненської області створює сприятливі передумови для розбудови індустрії рекреаційного лісостористування та розвитку різних видів зеленого туризму, що стануть додатковими каналами для збільшення прибуткових надходжень і відповідно нарощення інвестиційних можливостей державних лісгосподарських підприємств.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У працях вітчизняних вчених, які присвячені розгляду особливостей ведення лісового господарства та розвитку деревообробного виробництва у Рівненській

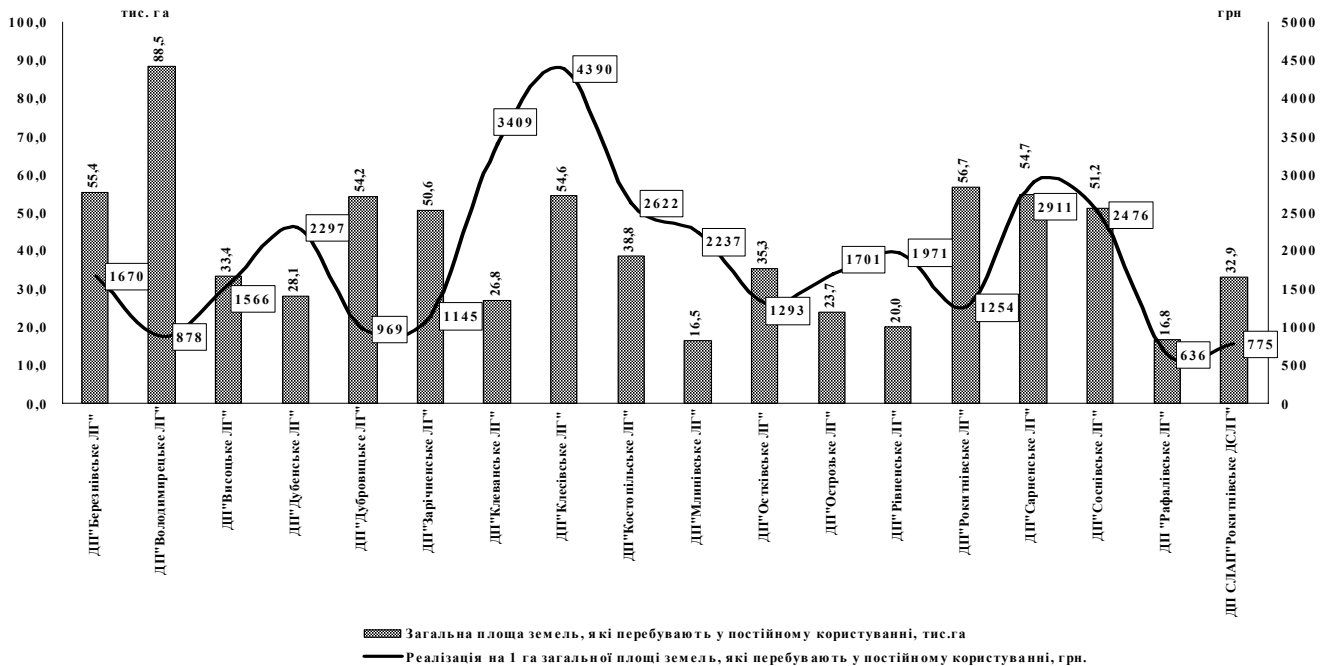
області, значна увага приділяється вирішенню проблем відновлення, відтворення та охорони лісових ресурсів, модернізації лісопереробних підрозділів окремих лісогосподарських підприємств, залучення інвестиційних ресурсів у лісгосподарське та деревообробне виробництво, підвищення комплексності використання лісоресурсного потенціалу.

Розвиток ринкових умов господарювання, на думку В. Грицайчука, поставив перед лісовим господарством Рівненщини складні завдання у зв'язку з можливою зміною форм організації виробництва в комплексних лісгосподарських підприємствах. Основними напрямками розв'язання проблем розвитку лісового комплексу (лісгосподарського і лісопромислового виробництва) мають стати: вдосконалення форм управління лісовим комплексом, комплексне використання наявних деревних ресурсів, інтенсифікація відтворення лісів і користування лісом [3].

На необхідності диверсифікації діяльності лісгосподарських підприємств Рівненської області наголошує начальник Рівненського обласного управління лісового та мисливського господарства (ОУЛМГ) В. Сухович. На його думку, необхідно змінювати діяльність лісгосподарських підприємств, бо внутрішній ринок не готовий приймати лише сировину. Тому прийнято рішення по створенню цехів з переробки лісосировини [1].

На думку І. Фізика, доцільно поступово запроваджувати заходи щодо зменшення інтенсивності ведення лісового господарства. Особливу увагу необхідно приділяти вирівнюванню вікової структури деревостанів за участю головних лісотвірних порід, сприяючи запровадженню у практику ведення лісового господарства ресурсощадних технологій, що дасть змогу забезпечити нагромадження деревини, збагачення біорізноманіття [5; 6].

Певними відмінностями відзначаються ресурсні та виробничо-технічні можливості диверсифікації лісгосподарського виробництва поліської та лісостепової зон Рівненської області, що вимагає диференційованого підходу до вибору пріоритетів фінансово-інвестиційного забез-



**Рис. 1. Загальна площа земель, які перебувають у постійному користуванні державних лісгосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ, та реалізація продукції, робіт і послуг лісового господарства на 1 га цих земель у 2017 році**

Джерело: за даними Державного агентства лісових ресурсів України.

печення оновлення основного капіталу лісгосподарських підприємств та відтворення лісоресурсного потенціалу, в першу чергу, у південній частині Рівненщини.

I. Нетробчук виокремлює природно-ресурсні передумови диверсифікації діяльності лісгосподарських підприємств лісостепової зони Рівненської області, зазначаючи, що більша частина сіножатей і орних земель не використовується, що в перспективі потребує заліснення. Заготівля харчових продуктів лісу та лікарської сировини лісгоспів проводиться місцевим населенням і має любительський характер [4].

Говорячи про лісоресурсний потенціал Радивилівського району Рівненської області, Б.Гавришок, П. Дем'янчук та І. Саленко зазначають, що спостерігається поступове зниження частки хвойних порід і збільшення листяних. Основна причина цього — природне поновлення малоцінних м'яколистяних порід (осика, береза) на місці хвойних вирубок. Останнє призводить до зниження бонітету лісів та запасу деревини в них [2].

Однак недостатньо обґрунтованими є авторські підходи стосовно диверсифікації діяльності лісгосподарських підприємств Рівненської області в контексті підвищення рівня капіталізації названих суб'єктів господарювання та посилення їх позитивного впливу на соціально-економічне піднесення адміністративних районів та територіальних громад, в першу чергу сільських. Не повною мірою прослідковується взаємозв'язок між пріоритетами фінансово-інвестиційного забезпечення диверсифікації виробничо-господарської діяльності лісгосподарських підприємств та забезпеченням екологічної стійкості лісових біогеоценозів.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз фінансування ведення лісового господарства в розрізі державних лісгосподарсь-

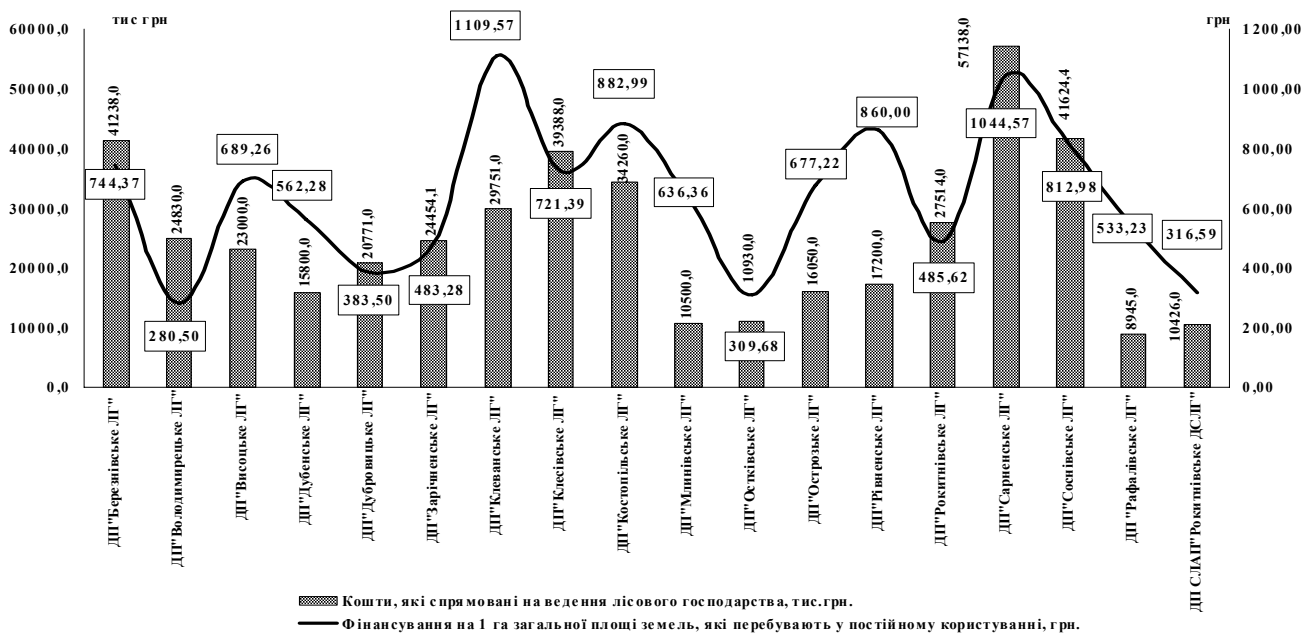
ких підприємств Рівненської області, рівня прибутковості їх діяльності, а також обґрунтування пріоритетів фінансово-інвестиційного забезпечення диверсифікації лісгосподарського виробництва в контексті зміцнення екологічної стійкості лісових біогеоценозів.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Рівненська область відноситься до найбільш лісозабезпечених регіонів України, що робить лісове господарство базовою ланкою розвитку господарського комплексу даного регіону в цілому. Значною мірою посилення впливу лісгосподарських підприємств на соціально-економічний розвиток Рівненської області, особливо адміністративних районів поліської зони, залежить від диверсифікації виробничо-господарської діяльності постійних лісокористувачів за рахунок розширення номенклатури виробництва продукції, виконання робіт та надання послуг лісового господарства, розбудови індустрії рекреаційного лісокористування та мисливського господарства, поглиблення переробки деревини на базі лісгосподарських підприємств, підвищення рівня комплексності використання другорядних лісових матеріалів та деревних відходів.

Однак нерівномірність площі лісових земель, які перебувають у постійному користуванні лісгосподарських підприємств, та ресурсно-виробничого потенціалу даних господарюючих суб'єктів вимагає застосування диференційованого підходу до вибору пріоритетів диверсифікації діяльності окремо взятого лісгосподарського підприємства Рівненської області.

Найбільша площа земель, які перебувають у постійному користуванні лісгосподарських підприємств Рівненщини спостерігається на ДП "Березівське ЛГ" (55,4 тис. га), ДП "Володимирецьке ЛГ" (88,5 тис. га), ДП "Дубровицьке ЛГ" (54,2 тис. га), ДП "Зарічненське



**Рис. 2. Кошти, які спрямовані на ведення лісового господарства, та фінансування 1 га загальної площі лісових земель в розрізі державних лісогосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ у 2017 році**

Джерело: за даними Державного агентства лісових ресурсів України.

ЛГ" (50,6 тис. га), ДП "Клесівське ЛГ" (54,6 тис. га), ДП "Рокитнівське ЛГ" (56,7 тис. га), ДП "Сарненське ЛГ" (54,7 тис. га), ДП "Соснівське ЛГ" (51,2 тис. га), ДП СЛАБ "Рокитнівське ДСЛГ" (32,9 тис. га) (рис. 1). Менші площі земель, які перебувають у постійному користуванні лісогосподарських підприємств, спостерігаються у лісостеповій зоні. Зокрема загальна площа земель, які перебувають у постійному лісокористуванні, у ДП "Клеванське ЛГ" становить 26,8 тис. га, ДП "Млинівське ЛГ" — 16,5 тис. га, ДП "Рівненське ЛГ" — 20 тис. га.

Водночас не завжди спостерігається пряма кореляція між загальною площею земель, які перебувають у постійному користуванні лісогосподарських підприємств Рівненської області, та обсягом реалізації продукції, робіт та послуг лісового господарства та одиницю цієї площі. Це зумовлено тим, що в розрізі лісогосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ неоднаковою є частка стиглих деревостанів та породна структура лісового фонду, а також різною є ефективність виробничого-господарської діяльності постійних лісокористувачів. Найвищим рівнем обсягів реалізації на 1 га загальної площі земель, які перебувають у постійному користуванні лісогосподарських підприємств, відзначаються ДП "Дубенське ЛГ" (2,3 тис. грн), ДП "Клеванське ЛГ" (3,4 тис. грн), ДП "Клесівське ЛГ" (4,4 тис. грн), ДП "Костопільське ЛГ" (2,6 тис. грн), ДП "Сарненське ЛГ" (2,9 тис. грн), а також ДП "Соснівське ЛГ" (2,5 тис. грн).

Значний варіаційний розмах також спостерігається серед державних лісогосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ і щодо величини коштів, спрямованих на ведення лісового господарства. Найбільші обсяги коштів на ведення лісового господарства у 2017 році спрямовувалося у ДП "Березнівське ЛГ" (41,2 млн грн), ДП "Клесівське ЛГ" (39,4 млн грн), ДП "Костопільське ЛГ" (34,3 млн грн), ДП "Сарненське ЛГ" (57,1 млн грн) та ДП "Соснівське ЛГ" (41,6 млн грн) (рис. 2). Вод-

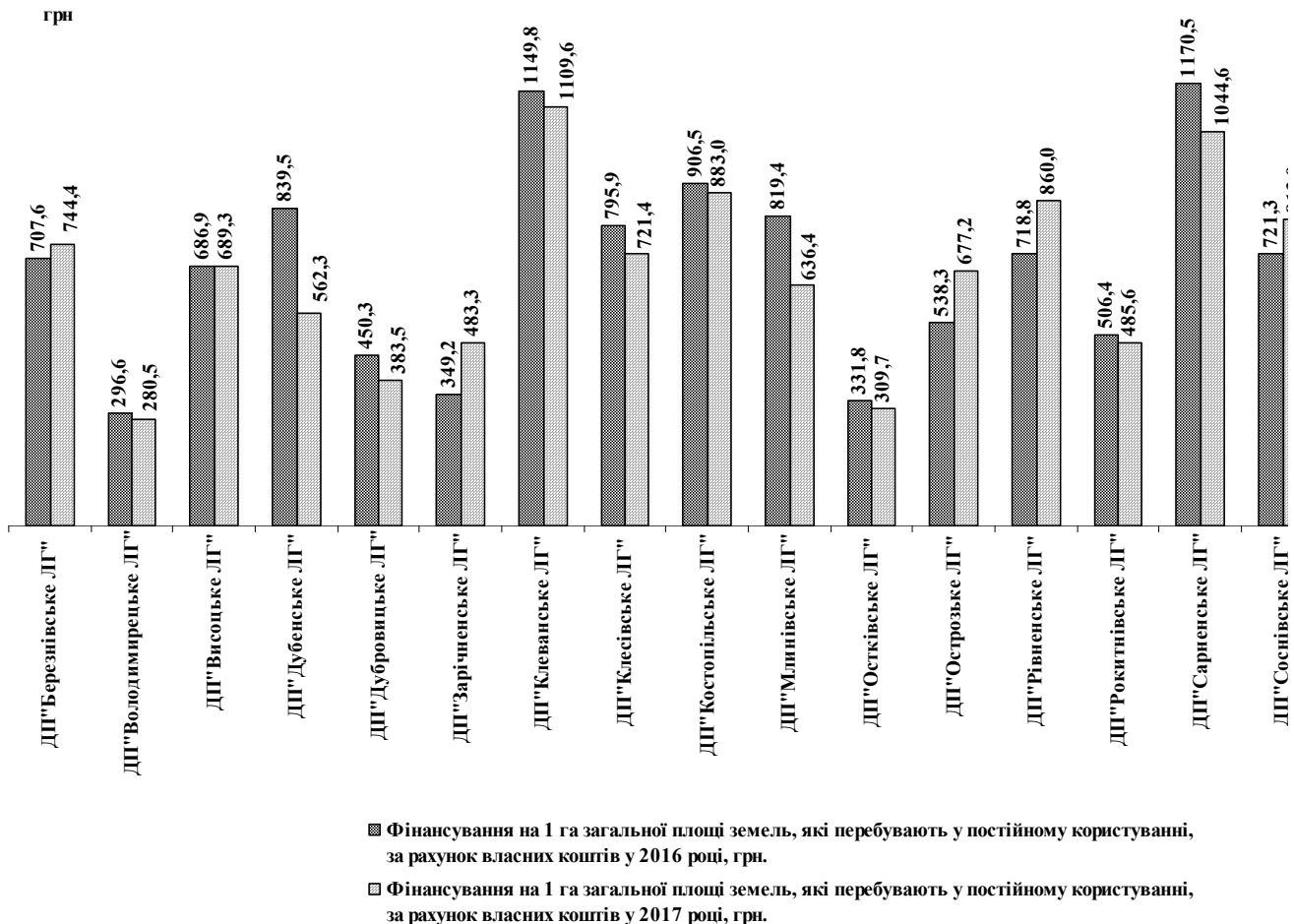
ночас найбільше значення питомих фінансових витрат на 1 га загальної площі земель, які перебувають у постійному користуванні, спостерігається у ДП "Березнівське ЛГ" (744 грн), ДП "Висоцьке ЛГ" (689 грн), ДП "Клеванське ЛГ" (1110 грн), ДП "Костопільське ЛГ" (883 грн), ДП "Рівненське ЛГ" (860 грн), ДП "Сарненське ЛГ" (1045 грн), ДП "Соснівське ЛГ" (813 грн).

У 2017 році порівняно з 2016 роком фінансування 1 га загальної площі земель, які перебувають у постійному користуванні державних лісогосподарських підприємств, за рахунок власних коштів на переважній більшості суб'єктів господарювання зменшилося. Це пов'язано з погіршенням умов отримання валютної виручки у зв'язку з наявністю мораторію на експорт необробленої деревини. У зв'язку з відсутністю на значній кількості лісогосподарських підприємств Рівненської області власної лісопереробної бази саме експорт необробленої деревини виступав одним з основних чинників підвищення ефективності виробничого-господарської діяльності в цілому.

Водночас у 2017 році порівняно з 2016 роком зростання питомих фінансових витрат за рахунок власних коштів на 1 га загальної площі лісових земель спостерігалось у ДП "Березнівське ЛГ", ДП "Зарічненське ЛГ", ДП "Острозьке ЛГ", ДП "Рівненське ЛГ", ДП "Соснівське ЛГ", ДП "Рафалівське ЛГ" та ДП СЛАБ "Рокитнівське ДСЛГ" (рис. 3).

Прикметною рисою результатів господарювання державних лісогосподарських підприємств у Рівненській області у 2017 році є те, що більшість з них демонструють прибуткову діяльність. Найбільші суми прибуткових надходжень у 2017 році отримано ДП "Березнівське ЛГ" — 1,2 млн грн, ДП "Зарічненське ЛГ" — 1,4 млн грн, ДП "Костопільське ЛГ" — 3,6 млн грн, ДП "Сарненське ЛГ" — 5,5 млн грн.

Найвищі показники рентабельності усієї діяльності у 2017 році мали місце на ДП "Березнівське ЛГ" — 1,3%,



**Рис. 3. Фінансування на 1 га загальної площі лісових земель за рахунок власних коштів у 2016 та 2017 роках в розрізі державних лісогосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ**

Джерело: за даними Державного агентства лісових ресурсів України.

ДП "Висоцьке ЛГ" — 1,6 %, ДП "Зарічненське ЛГ" — 2,3 %, ДП "Клеванське ЛГ" — 1,8 %, ДП "Костопільське ЛГ" — 3,7 %, ДП "Острозьке ЛГ" — 2,1 % та ДП "Сарненське ЛГ" — 3,6 %. Високий рівень прибутковості діяльності на ДП "Костопільське ЛГ" та ДП "Сарненське ЛГ" пов'язується з наявністю власних лісопереробних підрозділів, а також гнучкою зовнішньоекономічною політикою цих підприємств (рис. 4).

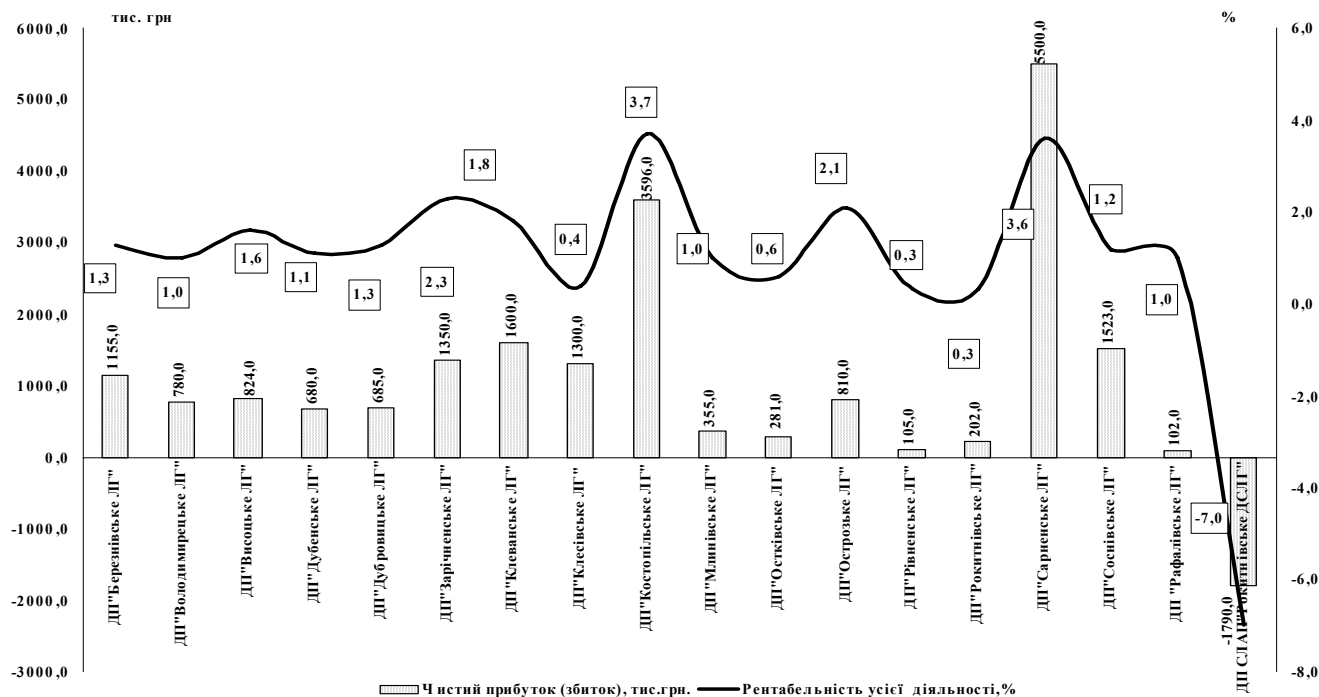
Просторовим базисом диверсифікації виробничо-господарської діяльності державних лісогосподарських підприємств Рівненської області є передача у постійне користування суб'єктам лісогосподарського підприємництва самозаліснених сільськогосподарських угідь, де процеси природної ренатуралізації мають незворотний характер та малопродуктивних сільськогосподарських угідь, де не забезпечується прийнятний рівень врожайності сільськогосподарських культур.

Саме такі землі дадуть можливість у короткостроковій перспективі сформувати полігон для розвитку зеленого туризму та рекреаційного лісокористування; у середньостроковій перспективі — забезпечити наращення заготівлі другорядних лісових матеріалів та побічних лісокористувань; у довгостроковій перспективі — забезпечити покращення породно-вікової структури лісового фонду та збільшити площу лісів.

Необхідною передумовою диверсифікації виробничо-господарської діяльності лісогосподарських підприємств Рівненської області є зміцнення їх фінансової стійкості, що дозволить суттєво збільшити обсяги фінансування лісогосподарських робіт за рахунок власних коштів та модернізувати виробничо-технічну базу лісозаготівель та переробки деревини. Крім того, необхідно розширити повноваження менеджменту державних лісогосподарських підприємств стосовно вибору контрагентів, форм співпраці з органами місцевого самоврядування та регіональної виконавчої влади, а також надати можливість інтегрувати інвестиційні ресурси декількох лісогосподарських підприємств для розбудови сучасної індустрії переробки деревини та утилізації деревних відходів.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Дослідження показали, що переважна більшість державних лісогосподарських підприємств Рівненської області відзначається прибутковою діяльністю, що створює сприятливі передумови для наращення інвестиційних впливів за рахунок власних коштів в оновлення індустрії лісорозведення, лісовирощування, лісозаготівель, переробки деревини, утилізації деревних відходів, розбудови інфраструктури рекреаційного



**Рис. 4. Показники прибутковості діяльності державних лісогосподарських підприємств Рівненського ОУЛМГ у 2017 році**

Джерело: за даними Державного агентства лісових ресурсів України.

лісокористування та мисливського господарства. Враховуючи важливе соціально-економічне та екологічне значення лісів, необхідно забезпечувати узгодженість між пріоритетами фінансово-інвестиційного забезпечення диверсифікації виробничо-господарської діяльності постійних лісокористувачів та вимогами природоохоронного законодавства щодо збереження та зміцнення стійкості лісових біогеоценозів.

#### Література:

1. Віталій Сухович: "У лісівничій галузі нашого краю працюють висококваліфіковані фахівці. І вони варті поваги від суспільства". Вільне слово. 14.09.2018. URL: <http://vilneslovo.rv.ua/?p=6315>
2. Гавришук Б.Б., Дем'янчук П.М., Саленко І.А. Конструктивно-географічний аналіз лісогосподарського землекористування Радивилівського району Рівненської області. Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Географія. — 2016. — № 1. — С. 276—283.
3. Грицайчук В.П. Стратегія розвитку потенціалу лісового комплексу України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 / В.П. Грицайчук; Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. — Х., 2008. — 24 с.
4. Нетробчук І.М. Аналіз лісокористування державного підприємства "Млинівське лісове господарство" Рівненської області. Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Географія. — 2014. — № 1. — С. 232—241.
5. Фізик І.В. Перспективи реформування комунальних лісів Рівненщини. Науковий вісник НСІ: зб. наук. праць. — Березне: Вид-во НСІ. — 2007. — Вип. 1. — С. 32—34.

6. Фізик І.В. Теоретичні аспекти уніфікації ведення лісового господарства у комунальних лісах Західного Полісся. Науковий вісник НЛТУ України. — Львів, 2008. Вип. 18.11. — С. 67—71.

#### References:

1. Vitaliy, Sukhovych (2018), "Highly qualified specialists work in the forestry sector of our region. They deserve respect from society", Vilne slovo, available at: <http://vilneslovo.rv.ua/?p=6315> (Accessed 14 Sept. 2018).
2. Havryshok, B.B. Demyanchuk, P.M. and Salenko, I.A. (2016), "Structural and geographical analysis of forestland use of Radivilovsky district Rivne region", Naukovi zapysky Ternopil'skoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatyuka, Seriya: Heohrafiya, vol. 1, pp. 276—283.
3. Hrytsaychuk, V.P. (2008), "Forest sector capacity development strategy of Ukraine", Ph.D. Thesis, Economy, Kharkivskiy natsionalnyy universytet imeni V.N. Karazina, Kharkiv, Ukraine.
4. Netrobchuk, I.M. (2014), "Analysis of forest management of the state enterprise "Mlynivskye forestry" of the Rivne region", Naukovi zapysky Ternopil'skoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatyuka, Seriya: Heohrafiya, vol. 1, pp. 232—241.
5. Fyzk, I.V. (2007), "Prospects of reforming of municipal forests in the region", Naukovyy visnyk NSI: zbirnyk naukovukh prats' - Berezne: Vydavnytstvo NSI, vol. 1, pp. 32—34.
6. Fyzk, I.V. (2008), "Theoretical aspects of unification of forest management in municipal forests of Western Polissya", Naukovyy visnyk NLTU Ukrainy. Lviv, vol. 18.11, pp. 67—71.

Стаття надійшла до редакції 22.02.2019 р.



І. І. Давидова,  
аспірант кафедри фінансів,  
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.57

# ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПОЛІТИКА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

I. Davydova,  
post-graduate student of the Department of Finance, Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

## STATE FINANCIAL POLICY OF SOCIAL DEVELOPMENT

**У статті розкрито економічну сутність державної фінансової політики як складової суспільного розвитку, яка полягає у використанні та реалізації сукупності відповідних економічних заходів, механізмів фінансово-економічного регулювання у взаємозв'язку з стратегічними пріоритетами розбудови країни з метою забезпечення суспільних потреб, збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки; основною метою фінансової політики є забезпечення економічної та соціальної стабільності шляхом створення сприятливих умов для економічного зростання. Визначено, що формування та реалізація дієвої фінансової політики має ґрунтуватися на принципах централізації, єдності, самостійності, збалансованості, обґрунтованості, системності, комплексності, що спрямовано на забезпечення оптимальних співвідношень між складовими системи фінансового регулювання; сукупність встановлених фінансово-економічних інститутів є результатом розвитку та постійного вдосконалення відповідних взаємовідносин у процесі формування, регулювання та використання національного доходу з метою задоволення потреб та інтересів суспільства відповідно до основних завдань соціально-економічного розвитку країни. Розглянуто бюджетно-податкову та грошово-кредитну політику, які є найбільш потужними інструментами державного регулювання соціально-економічного розвитку країни; процес удосконалення державної фінансової політики повинен супроводжуватись підвищенням якості інституційного забезпечення середовища фінансового механізму економічного розвитку. Показано, що формування системи стратегічного фінансового прогнозування і планування сприяє визначенню довгострокових цілей, що дають характеристику очікуваному рівню розвитку соціальної сфери та економіки країни; система фінансового прогнозування та індикативного планування сприяє підвищенню дієвості державного регулювання економіки, надасть можливість створити належні умови для подальшого розвитку програмно-цільового методу бюджетного планування як на державному, так і на місцевому рівні, посилить дієвість моніторингу за виконанням бюджетних програм; пріоритетними напрямками державної фінансової політики на середньострокову перспективу мають стати підвищення дієвості бюджетного планування і прогнозування, механізмів валютного регулювання, утримання стабільного рівня цін, забезпечення збалансованості бюджетної системи.**

**The article reveals the economic essence of state financial policy as an element of social development, which consists in the use and implementation of a set of relevant economic measures, mechanisms of financial and economic regulation in conjunction with the strategic priorities of the country's development in order to provide public needs, balanced, long-term development of the national economy; the main purpose of financial policy is to ensure economic and social stability by creating favorable conditions for economic growth. It is determined that the formation and implementation of effective financial policy should be based on the principles of centralization, unity, independence, balance, reasonableness, systemicity, complexity, aimed at ensuring optimal correlations between components of the financial regulation system; the set of established financial**

*and economic institutions is the result of the development and continuous improvement of the relevant relationships in the process of formation, regulation and use of national income in order to meet the needs and interests of society in accordance with the main tasks of socio-economic development of the country. Considered fiscal and monetary policy, which are the most powerful tools of state regulation of socio-economic development of the country; the process of improving the state financial policy should be accompanied by an increase in the quality of the institutional provision of the financial mechanism of economic development environment. It is shown that the formation of the system of strategic financial forecasting and planning contributes to the definition of long-term goals that characterize the expected level of development of the social sphere and the economy of the country; the system of financial forecasting and indicative planning contributes to increasing the efficiency of state regulation of the economy, will provide the opportunity to create the appropriate conditions for further development of the program-target method of budget planning at both the state and local level, will increase the effectiveness of monitoring the implementation of budget programs; The priority directions of the state financial policy in the medium-term perspective should be to increase the effectiveness of budget planning and forecasting, mechanisms of currency regulation, maintenance of a stable price level, and the maintenance of a balanced budget system.*

*Ключові слова: фінанси, державні фінанси, державна фінансова політика, фінансове регулювання, суспільний розвиток.*

*Keywords: finance, public finances, public finance policy, financial regulation, social development.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Економічна динаміка обумовлює необхідність формування вираженої та адаптивної державної фінансової політики, що сприятиме забезпеченню умов для відновлення економічного зростання та соціальної стабільності у суспільстві. З метою активізації структурних змін в економіці, важливим є застосування збалансованого підходу до формування державного та місцевих бюджетів, що передбачає зниження вагових показників дефіциту бюджету та державного боргу в середньостроковій перспективі. Пріоритетним напрямом бюджетної політики у сфері підвищення ефективності та результативності видатків є удосконалення механізму формування державних цільових та бюджетних програм, запровадження інституту оцінки ефективності видатків на стадії їх планування. Важливим є проведення подальшого упорядкування системи управління бюджетними коштами та підвищення рівня фінансової самостійності місцевого самоврядування. Інституційні зміни в податковій політиці мають забезпечити залучення додаткових інвестицій у реальний сектор економіки, зростання рівня економічної активності. Важливим є реалізація системних заходів фінансової політики, спрямованих на посилення дієвості механізму державного регулювання фінансового ринку. Разом з тим, на сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни, важливим є підвищення рівня обґрунтованості перспективних напрямів державної фінансової політики з урахуванням економічної циклічності. Вагомим є узгодження впливу та сфери дії економічних механізмів та важелів у процесі формування та реалізації бюджетно-податкової та

монетарної політики. Особливого значення набувають питання запровадження системи державного стратегічного та середньострокового бюджетного планування. В процесі формування та реалізації фінансової політики, необхідним є забезпечення умов для відновлення довіри суб'єктів економічних відносин до фінансової системи.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері розвитку суспільних фінансів можна назвати праці Дж. Когана [4], Дж. Тейлора [4], П. Самуельсона [6], В. Нордгауза [6], В. Танзі. Питання формування державної фінансової політики досліджуються у працях вітчизняних вчених: Е. Гатаулліної [2], І. Запатріної, Л. Козарезенко [5], Л. Лисяк [1], І. Лютого, А. Мазаракі [3], В. Федосова, І. Чугунова [3; 7 — 9] та інших.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є розкриття сутності та механізмів формування державної фінансової політики суспільного розвитку.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Державна фінансова політика є одним з дієвих інструментів впливу на динаміку та якісний рівень соціально-економічного розвитку країни. Використання інструментів та важелів фінансової політики має здійснюватись з урахуванням впливу сукупності економічних, інституційних та соціальних факторів. В умовах

трансформації економіки, посилюється роль фінансової політики як основи для досягнення макроекономічної стабілізації та подальшого відновлення економічного зростання. Фінансова політика є дієвим інструментом регулювання циклічних коливань економіки, важливим є забезпечення поступальної адаптації економіки до змін зовнішнього економічного середовища. Необхідність розробки ефективної державної фінансової політики зумовлена тим, що за будь-якого типу економічної системи, основним призначенням держави є забезпечення фінансовими ресурсами тих потреб, що не можуть бути задоволені через ринковий механізм. До них можна віднести насамперед структурну перебудову економіки, захист навколишнього середовища, оборону, громадський правопорядок, соціальну підтримку малозабезпечених верств населення, проведення фундаментальних наукових досліджень, охорону здоров'я, освіту. Основним завданням державної фінансової політики має бути пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів із метою забезпечення зростання матеріального виробництва та добробуту громадян країни. Для побудови такої моделі потрібно визначити рівень втручання державних органів влади у діяльність виробничих структур, рівень забезпечення виконання державних зобов'язань, пов'язаних із соціальним забезпеченням населення. Від даних факторів залежить, яка частка валового внутрішнього продукту повинна бути зосереджена у фінансових інституціях держави. Зростання обґрунтованості стратегічних економічних рішень у фінансовій системі країни потребує розробки та впровадження ефективного та якісного інструментарію їх підготовки та надає можливість вирішувати нагальні проблеми, пов'язані із забезпеченням стійкого економічного зростання, підвищенням ефективності інвестицій, планування та прогнозування бюджетних показників та їх позитивного впливу на економічну систему.

При формуванні та реалізації зазначених напрямів необхідно спиратися на поєднання принципів суспільної необхідності та економічної ефективності, враховувати вплив структури власності в економіці, що дозволить при виборі стратегії державного управління визначати найбільш раціональні пропорції перерозподілу валової доданої вартості та досягати реалізації суспільних інтересів. Принцип суспільної необхідності означає визначення ступеня достатності та якості втручання влади в економічну систему з точки зору забезпечення умов суспільного розвитку. У свою чергу, принцип економічної ефективності означає здійснення такого централізованого перерозподілу валової доданої вартості, яка сприяє її зростанню. В сучасних умовах фінансова політика є найбільш дієвим інструментом реалізації державної політики за напрямками: економічна, соціальна, демографічна політика, геополітика. Інститути управління фінансовою системою, їх кількість і функції повинні визначатися на основі ознак, згідно з якими до суб'єктів фінансової політики слід відносити органи державної, місцевої влади, виходячи з наявності у них права участі в процесі управління фінансовою системою. Класифікація суб'єктів фінансової політики за територіальним рівнем, функціональним призначенням і характером участі у формуванні фінансової політики дозволить оптимізувати управління фінансовою системою за ра-

хунок раціонального співвідношення кількості суб'єктів та їх функцій.

Економічну сутність державної фінансової політики можна представити як складову суспільного розвитку, яка полягає у використанні та реалізації сукупності відповідних економічних заходів, механізмів фінансово-економічного регулювання у взаємозв'язку з стратегічними пріоритетами розбудови країни з метою забезпечення суспільних потреб, збалансованого, довгострокового розвитку національної економіки. Основною метою фінансової політики є забезпечення економічної та соціальної стабільності шляхом створення сприятливих умов для економічного зростання. Формування та реалізація дієвої фінансової політики має ґрунтуватися на принципах централізації, єдності, самостійності, збалансованості, обґрунтованості, системності, комплексності, що спрямовано на забезпечення оптимальних співвідношень між складовими системи фінансового регулювання.

Інституційна структура системи фінансового регулювання еволюціонує та удосконалюється разом з розвитком суспільства. Інституційні зміни не відбуваються дискретно, для них характерний поступовий перехід від старих до нових інститутів, залежність від тенденцій попереднього розвитку визначає інституційну стійкість суспільства. Також взаємовплив спостерігається між інституційним середовищем суспільства та державною фінансовою політикою. Позитивні результати запланованих інституційних змін сприятимуть підвищенню дієвості механізмів управління державними фінансами в системі суспільного розвитку. В сучасних умовах модель економічного зростання повинна поєднувати інноваційні та соціальні фінансово-бюджетні складові, що забезпечить якісне функціонування системи державних фінансів. Система державного фінансового регулювання є інструментом забезпечення відтворювальних процесів в економіці, спрямованим на реалізацію відповідних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Однією із вагомих складових даної системи є середньострокове бюджетне прогнозування, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей розвитку економіки та соціальної сфери держави. Важливим є збільшення часових періодів фінансово-бюджетного прогнозування, яке використовується в сучасній політиці державного управління. На сучасному етапі розробляються середньострокові програми, формується довгострокова стратегія розвитку країни, галузей суспільного виробництва. Формування системи стратегічного фінансово-бюджетного прогнозування і планування сприяє визначенню довгострокових цілей, що дають характеристику очікуваному рівню розвитку соціальної сфери та економіки країни, та передбачає аналіз можливих альтернативних сценаріїв розвитку. Система фінансового прогнозування та індикативного планування сприяє підвищенню дієвості державного регулювання економіки, надасть можливість створити належні умови для подальшого розвитку програмно-цільового методу бюджетного планування як на державному, так і на місцевому рівні, посилить дієвість моніторингу за виконанням бюджетних програм [2].

Сукупність встановлених фінансово-економічних інститутів є результатом розвитку та постійного вдосконалення відповідних взаємовідносин у процесі формування, регулювання та використання національного доходу з метою задоволення потреб та інтересів суспільства відповідно до основних завдань соціально-економічного розвитку країни. Водночас, система фінансово-економічних інститутів є інституційною складовою фінансової архітектури. Основними функціями даних інститутів є створення належних умов для розвитку інвестиційних, виробничих, розподільчих процесів, зниження рівня трансакційних витрат фінансового механізму, підвищення рівня захисту прав інвестора та власника, трансформація заощаджень у дієві фінансові інструменти, координація взаємозв'язків між суб'єктами фінансово-економічних відносин. Ступінь розвитку національної фінансової системи, сукупність фінансових інституцій та інструментів, що ними використовуються у діяльності значним чином визначають інституційні обмеження соціально-економічного розвитку країни, фінансовим інститутам належить вагома роль у реалізації політики економічного зростання. Фінансизація економічних відносин і розвиток процесів фінансової глобалізації змінюють управління фінансових потоків і фінансово-кредитними відносинами. В умовах формування багатополюсного світу посилюється вплив фінансової глобалізації на розвиток кредитних відносин, на політику держав щодо підтримки фінансової стабільності у економічному середовищі. Державна фінансова політика в значній мірі залежить від бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики як базових структурних інструментів регулювання економічних відносин країни.

Держава відіграє провідну роль у стимулюванні соціально-економічного розвитку. На різних етапах становлення світової фінансової системи ступінь впливу державного регулювання на темпи економічного зростання був різним, що обумовлювалось обраною моделлю соціально-економічного розвитку країни, пріоритетами економічної політики, дієвістю фінансово-інституційних механізмів її практичної реалізації. Фінансова політика є однією з найбільш вагомих складових системи державного регулювання, основою реалізації механізму впливу держави на економічні процеси. Використовуючи інструменти фінансової політики держава здійснює значний вплив на обсяг та структуру валового внутрішнього продукту, стан платіжного балансу, державних фінансів, рівень зайнятості, індекс споживчих цін тощо. Метою грошово-кредитної політики країни є забезпечення належного монетарного регулювання, що сприятиме стимулюванню економічного зростання в умовах стабільних цін та обмінного курсу. До дієвих інструментів здійснення грошово-кредитної політики належать операції центрального банку на відкритому ринку державних цінних паперів, регулювання облікової ставки, норми обов'язкових резервних вимог депозитів. У свою чергу, валютне регулювання має бути спрямованим на забезпечення необхідного ступеня конвертованості національної грошової одиниці, організацію системи валютного курсоутворення, забезпечення стабільних джерел надходжень іноземної валюти на національний валютний ринок.

Бюджетна політика держави як динамічна система, що розвивається залежно від соціально-економічних потреб суспільства, має задіяти з урахуванням зарубіжного досвіду відповідні регуляторні механізми. Функціональне призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення держави в суспільно-економічному розвитку. Залежно від показників економіки слід коригувати цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах рецесії бюджетна політика має реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою виходу на поступове економічне зростання. При цьому бюджетна політика як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки повинна спиратися на довгострокову програму економічного і соціального розвитку країни [1].

Розробка бюджетно-податкової політики з врахуванням циклічності соціально-економічних процесів, бюджетної збалансованості, запровадження системного оцінювання ступеня досягнення поставлених завдань сприятиме дієвому перетворенню вітчизняної економіки у напрямі інноваційної моделі розвитку. Вплив фінансово-бюджетної політики на економічні процеси полягає в стимулюванні внутрішнього попиту для підтримки достатньо високого рівня зайнятості населення, розбудові інфраструктури та посилення інноваційної складової економічного розвитку. На результативність здійснюваної бюджетної політики впливає якісний рівень розвитку інституційного середовища економіки, пріоритети соціально-економічного розвитку країни. В умовах трансформації економіки, необхідним фактором стимулювання суспільного розвитку є розширення обсягів внутрішнього попиту, що надасть можливість збільшити обсяги державного замовлення для вітчизняних підприємств, підвищити рівень активності суб'єктів підприємництва [8].

Доцільним є удосконалення інституційного середовища та інструментарію бюджетного прогнозування та планування, що спрямовано на посилення результативності фінансово-бюджетної політики. З метою подальшого розвитку методологічної бази системи прогнозування бюджетних показників доцільно враховувати низку динамічних взаємозв'язків між складовими бюджетної архітектури у процесі перерозподілу валового внутрішнього продукту. Прогноз видаткової частини бюджету на середньостроковий період має ґрунтуватись на основі макроекономічних показників, забезпечення бюджетної збалансованості, державних цільових програм економічного та соціального розвитку з визначенням їх граничних фінансових значень. З урахуванням економічних тенденцій, пріоритетним напрямом бюджетної політики є підвищення ефективності видатків бюджету. Реалізація зазначеного потребує проведення структурної оптимізації видаткової частини бюджету, забезпечення збалансованого розподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи. Подальше впровадження механізмів надання суспільних послуг, за участі недержавних організацій, сприятиме підвищенню їх якості та зростанню конкуренції. Необхідним є розвиток інструментів програмно-цільового методу, удосконалення державного фінансового контролю та

посилення відповідальності за порушення у фінансово-бюджетній сфері. В процесі планування бюджету слід врахувати результати реалізації державних цільових програм за минулий період. Оцінка ефективності видатків бюджету має здійснюватись на стадії планування та виконання бюджетних програм з урахуванням особливостей відповідного виду видатків у розрізі бюджетної класифікації в частині узгодження цілей бюджетних програм з пріоритетами соціально-економічного розвитку, обґрунтування доцільності використання певних форм державної фінансової підтримки, визначення цільових груп отримувачів суспільних послуг, проведення відповідного аудиту для інвестиційних проектів [9].

Розширення обсягів внутрішнього попиту здійснюється, в тому числі, за рахунок використання інструментів бюджетного регулювання, зокрема у сфері податкової частини бюджету, міжбюджетних відносин та бюджетного дефіциту. Обґрунтоване підвищення розмірів соціальних гарантій, з урахуванням економічних можливостей, позитивно впливає на підвищення рівня купівельної спроможності працівників бюджетної сфери та пенсіонерів, що посилює попит на ринках товарів та послуг. Фінансування цільових програм економічного розвитку, капітальних видатків, надання дотацій та субсидіювання певних галузей економіки також сприяє економічній активізації. Податкове навантаження є одним з основних фінансово-бюджетних показників, який суттєво впливає як на дохідну частину бюджетів усіх рівнів, так і на економічні процеси в країні та адміністративно-територіальних одиницях. Від оптимальності визначення величини зазначеного показника залежить обсяг фінансових ресурсів для виконання державою і органами місцевого самоврядування відповідних соціально-економічних функцій, а також темпи економічного зростання. Дослідження питання впливу податкового навантаження на дохідну частину бюджету та економічний розвиток країни і адміністративно-територіальних одиниць є актуальним та необхідним для розробки і реалізації виваженої державної політики у сфері оподаткування суб'єктів підприємницької діяльності та формування доходів бюджету [2].

В умовах економічних перетворень податкова система країни є важливим інструментом фінансового регулювання, від виваженості податкової політики значним чином залежать темпи економічного зростання, показники зовнішньоекономічної діяльності, обсяги залучення інвестиційних ресурсів, пріоритети соціальної політики держави. Розвиток фінансової системи держави супроводжується постійним удосконаленням механізмів стимулювання соціально-економічного розвитку країни, структурними перетвореннями податкової системи, посиленням дієвості регулюючої функції податків, покращенням якісного рівня планування податкових надходжень. Вагомим завданням реалізації механізму податкового регулювання є створення сприятливих умов для розвитку підприємництва та забезпечення формування необхідного обсягу доходної частини бюджету для реалізації поставлених завдань. Ефективність функціонування податкової системи певною мірою визначається рівнем поєднання та узгодженості фіскальної та стимулюючої складової. На су-

часному етапі розвитку фінансово-економічних відносин функціонування податкової системи спрямовано на вирішення важливих суспільних проблем — досягнення соціальної справедливості та активізації економічної діяльності.

Грошово-кредитна політика як складова фінансової політики держави характеризується такими основними елементами, як обсяг емісії, монетизація економіки, курс національної валюти, рівень ризику в банківській системі, облікова ставка. Необхідною умовою ефективного впливу грошово-кредитної політики на економіку через управління процентними ставками є плаваючий валютний курс. Виступаючи вбудованим стабілізатором, плаваючий валютний курс, який визначається співвідношенням попиту на іноземну валюту і її пропозицією на внутрішньому валютному ринку дозволяє економіці адаптуватися до зміни зовнішніх умов. Роль грошово-кредитної політики в регулюванні економіки країни збільшується в умовах нестабільності зовнішньоекономічних відносин. У цих умовах для забезпечення сталого розвитку держава має використовувати наступні інструменти грошово-кредитної політики: ставку рефінансування, мінімальні резервні вимоги, операції на відкритому ринку, ефективність цих інструментів при їх узгодженому використанні дозволить уникнути негативних наслідків економічних коливань.

Вітчизняний ринок фінансових послуг потребує подальшої розбудови своєї інфраструктури, проте певні складові ринку є доволі розвинутими, що проявляється зростаючою кількістю надання відповідних послуг. Водночас економічна рецесія, значним чином, вплинула на фінансовий стан банків та небанківських фінансових установ, що відобразилось на зниженні довіри до фінансових інститутів. Сучасні тенденції розвитку цього ринку обумовлюють необхідність підвищення дієвості та адаптивності системи державного регулювання, що направлено на посилення захисту прав інвесторів, використання міжнародних стандартів та принципів регулювання. Посилення інституційної спроможності державних фінансових інститутів, підвищення рівня прозорості їх діяльності сприятимуть зростанню функціональної ефективності системи регулювання ринку фінансових послуг. Важливим є удосконалення механізму пруденційного нагляду, забезпечення проведення відповідного тестування фінансових установ для визначення рівня їх фінансової стійкості. Основним напрямом підвищення дієвості державного нагляду є посилення взаємодії державних фінансових інститутів з саморегулювними організаціями із делегуванням їм частини повноважень.

Вагомим завданням грошово-кредитної політики є створення умов для економічного зростання країни, для досягнення цієї мети необхідне посилення участі комерційних банків в розвитку економічних суб'єктів. Фінансова політика у сфері управління державним боргом впливає на макроекономічну стабільність, значна залежність секторів економіки від зовнішніх запозичень посилює фінансово-економічні дисбаланси. Важливим є визначення показника боргової стійкості фінансової системи задля удосконалення механізму її управління, виявлення ступеню впливу фінансових ризиків, розробки та реалізації виваженої боргової, бюджетної, грошово-кредитної політики. Доцільним є удосконалення си-

стеми індикаторів та результативних показників боргової політики держави. В сучасних умовах, необхідним є формування та актуалізація річних планів управління державних боргом у розрізі кварталів на середньострокову перспективу. Для підтримки процесів розвитку економіки та розбудови соціальної інфраструктури необхідним є формування основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу, які мають відповідати пріоритетам соціально-економічного розвитку країни. Фінансова складова розвитку людського потенціалу має забезпечувати поетапне підвищення рівня та якості життя, сприяти удосконаленню інституційної структури соціальної сфери, зростанню рівня продуктивності праці, підвищенню частки випуску наукоємної та високотехнологічної продукції у валовому внутрішньому продукті.

Бюджетно-податкова та грошово-кредитна політика є найбільш потужними інструментами державного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Процес удосконалення державної фінансової політики повинен супроводжуватись підвищенням якості інституційного забезпечення середовища фінансового механізму економічного розвитку. До найважливіших напрямів такого удосконалення можна віднести: підвищення якості розвитку людського потенціалу, збільшення частки високотехнологічної складової економіки, покращення стійкості фінансової системи держави, підвищення дієвості впливу фінансових інструментів на темпи економічного зростання, удосконалення механізму реалізації державно-приватного партнерства [3].

Основними напрямки змін у бюджетній та податковій політиці є створення сприятливих умов для розвитку виробництва, стимулювання сталої економічної і соціальної розбудови держави; реалізація виваженої боргової політики; надання послуг для задоволення суспільних потреб виходячи з принципу забезпечення їх надання з урахуванням реальних державних ресурсів; поступове підвищення соціальних стандартів; проведення реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку територій; концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм [7].

Для досягнення зазначених цілей необхідно виконати такі завдання: утримання граничного розміру дефіциту бюджету на рівні не більш як три відсотка прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту; залучення кредитів міжнародних фінансових установ для реалізації проектів економічного та соціального розвитку країни у межах, визначених дефіцитом бюджету; збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет на рівні, що не перевищує прогнозований на поточний рік. Утримання обсягу державного боргу доцільно на економічно безпечному рівні з метою забезпечення економічної та фінансової стабільності; вжиття заходів для здійснення активних операцій, пов'язаних з управлінням державним боргом та ліквідністю єдиного казначейського рахунка у межах граничного обсягу державного боргу. Важливим є посилення стимулюючої складової міжбюджетного регулювання шляхом забезпечення взаємозв'язку між коефіцієнтом вирівнювання та середнім індексом виконання розрахункових показників місцевих

бюджетів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів за останні три бюджетні періоди із забезпеченням стабільного обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на зазначену мету; підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом закріплення за ними додаткових доходних джерел; підвищення рівня заінтересованості місцевого самоврядування у зростанні обсягу надходжень до місцевих бюджетів; збільшення інвестиційної складової частини місцевих бюджетів, зокрема шляхом зростання кількості джерел надходжень до бюджету розвитку; удосконалення методології середньострокового бюджетного планування шляхом запровадження відповідних бюджетних обмежень; посилення зв'язку річного і перспективного бюджетного планування.

Розвиток суспільства на цьому етапі вимагає використання бюджетної політики як дієвого інструменту державного регулювання економічних та соціальних відносин. Важливим є визначення пріоритетів бюджетної політики, у тому числі на середньострокову перспективу виходячи з основних засад соціально-економічного розвитку країни, удосконалення державного регулювання у сфері формування доходів бюджету, планування та використання видатків бюджету, міжбюджетних відносин, що підвищить рівень ефективності функціонування економічної та бюджетної системи в цілому. Бюджетна політика, що реалізується через систему бюджетних механізмів забезпечує бюджетну рівновагу та ефективний вплив на соціально-економічні процеси.

## ВИСНОВКИ

Державна фінансова політика є дієвим інструментом регулювання циклічних коливань економіки, важливим є забезпечення своєчасної адаптації фінансових механізмів до динамічних змін внутрішнього та зовнішнього економічного середовища. Система фінансово-економічних інститутів є результатом розвитку та постійного вдосконалення відповідних взаємовідносин у процесі формування, регулювання та використання валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб суспільства. Важливим є реалізація виваженої, послідовної та системної фінансової політики використовуючи бюджетні, податкові, грошово-кредитні, страхові інструменти та важелі. У сучасних умовах держава виступає найбільшим замовником і споживачем товарів та послуг, що дозволяє перетворити державний попит на дієвий інструмент регулювання економіки країни. Доцільним є підвищення ступеню координації між складовими фінансової політики у сфері підтримки розвитку реального сектору економіки та забезпечення фінансової стабільності. Підвищення ефективності бюджетних видатків, за сучасних умов трансформації економіки, потребує узгодження цілей бюджетних програм з пріоритетами соціально-економічного розвитку країни, використання дієвих форм державної фінансової підтримки, упорядкування фінансових повноважень розпорядників, одержувачів бюджетних коштів з одночасним посиленням відповідальності керівників установ за досягнення результатів виконання бюджетних програм. Важливим є удосконалення методологічних засад системи бюджетного прогнозування та планування, що

спрямовано на посилення результативності фінансово-бюджетної політики. При формуванні планових показників державного бюджету важливим є врахування результативності бюджетних програм, відповідних управлінських рішень у сфері фінансових відносин. Доцільним є удосконалення системи бюджетного регулювання, у тому числі концентрації фінансових ресурсів на програмах стимулювання економічного зростання з постійним підвищенням ефективності капітальних вкладень. Механізми фінансування бюджету та залучення запозичень під державні гарантії мають бути спрямовані на реалізацію інвестиційних, інфраструктурних та інноваційних проектів розвитку вітчизняної економіки. Система регулювання ринку фінансових послуг має забезпечувати умови для збалансованого розвитку структурних складових цього ринку та відновлення довіри споживачів послуг. З огляду на динамічність економічних перетворень, доцільним є вдосконалення вимог щодо достатності капіталу, нормативів ліквідності та платоспроможності фінансових інституцій, що сприятиме своєчасному виявленню проблемних установ. Важливим є подальший розвиток механізмів фінансового оздоровлення, моніторингу та банкрутства установ виходячи із результатів функціонального аналізу їх фінансового стану. Особливої значущості набувають питання активізації заходів державної фінансової політики щодо сприяння розвитку та нагляду за діяльністю інституційних інвесторів. З метою підвищення результативності трансформацій економіки доцільним є підвищення частки її інноваційної складової шляхом використання інструментів монетарної, бюджетно-податкової політики, вдосконалення інститутів економічного розвитку та соціальної сфери. Державна фінансова політика має формуватися на основі науково обгрунтованої концепції розвитку фінансово-економічних відносин, спрямованої на створення умов для суспільного розвитку. Важливим є поглиблення економічної сутності фінансової політики як інструменту економічного зростання, подальший розвиток підходів щодо вдосконалення інституційних та методологічних засад державного фінансового механізму регулювання соціально-економічного розвитку країни на середньострокову перспективу. Пріоритетними напрямками державної фінансової політики на середньострокову перспективу мають стати підвищення дієвості фінансово-бюджетного планування і прогнозування, механізмів валютного регулювання, рефінансування банків, утримання стабільного рівня цін, забезпечення збалансованості бюджетної системи. Вагомим є подальше зміцнення ролі фінансової складової розвитку суспільства в забезпеченні економічного зростання.

#### Література:

1. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / За ред. Л.В. Лисяк. — Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. — 396 с.
2. Гатаулліна Е. І. Державна фінансова політика як інструмент економічного зростання // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. — 2014. — Вип. 3 (55). — Економічні науки. — С. 220—228.
3. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва

та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. — 376 с.

4. Cogan J.F., Taylor J.B., Wieland V., Wolters M.H. Fiscal consolidation strategy // Journal of Economic Dynamics and Control. — 2013. — Vol. 37 (2). — P. 404—421.

5. Козарезенко Л.В. Фінансова політика розвитку людського потенціалу: монографія. — К.: Центр учбової літератури, 2016. — 412 с.

6. Самуельсон П. Економіка / П. Самуельсон, В. Нордгауз; пер. з англ. — М.: Вільямс, 2010. — 1360 с.

7. Чугунов І.Я. Бюджетні відносини в системі соціально-економічного розвитку країни // Казна України. — 2014. — № 6. — С. 25—28.

8. Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра екон. наук. 08.04.01 / І.Я. Чугунов. — К., Ін-т екон. прогнозування НАН України, 2003. — 37 с.

9. 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. — № 28/1. — С. 217—226.

#### References:

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

2. Hataullina, E.I. (2014), "State financial policy as an instrument of economic growth", *Visnyk Chernivets'koho torhovel'no-ekonomichnoho instytutu. Seriya: Ekonomichni nauky*, vol. 3 (55), pp. 220—228.

3. Mazaraki, A.A. Chuhunov, I.Ya. Pavelko, A.V. and Kanieva, T.V. (2015), *Derzhavne finansove rehulivannia ekonomichnykh peretvoren'* [State financial regulation of economic transformations], *Kyivs'kyj natsional'nyj torhivel'no-ekonomichnyj universytet*, Kyiv, Ukraine.

4. Cogan, J.F. Taylor, J.B. Wieland, V. and Wolters, M.H. (2013), "Fiscal consolidation strategy", *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 37 (2), pp. 404—421.

5. Kozarezenko, L.V. (2016), *Finanova polityka rozvytku liuds'koho potentsialu* [Financial Policy for the Development of Human Potential], *Tsentr uchbovoi literatury*, Kyiv, Ukraine.

6. Samuel'son, P. and Nordhauz, V. (2010), *Ekonomika* [Economy], Vyl'iams, Moscow, Russia.

7. Chuhunov, I.Ya. (2014), "Budget relations in the system of socio-economic development of the country", *Kazna Ukrainy*, vol. 6, pp. 25—28.

8. Chuhunov, I.Ya. (2003), "Budget system as a tool for regulating economic development", Ph.D. Thesis, *Economy, In-t ekon. prohnouzuvannia NAN Ukrainy*, Kyiv, Ukraine.

9. Chuhunov, I.Ya. and Ihnatiuk, I.M. (2016), "Formation of budget expenditures in the system of socio-economic development of the country", *Ekonomichnyj visnyk universytetu. Pereiaslav-Khmel'nyts'kyj derzhavnyj universytet imeni Hryhoriia Skovorody*, vol. 28/1, pp. 217—226.

*Стаття надійшла до редакції 03.03.2019 р.*

Д. Г. Хоружий,  
здобувач кафедри банківської справи  
Київського національного торговельно-економічного університету

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.64

# ЗАПОБІГАННЯ БАНКІВСЬКИМ КРИЗАМ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО БАНКІВСЬКОГО СОЮЗУ

D. Khoruzhji,  
graduate student, Department of Banking, Kyiv national university of trade and economics, Kyiv

PREVENTION OF BANK CRISIS: EXPERIENCE OF THE EUROPEAN BANKING UNION

**Статтю присвячено аналізу та узагальненню досвіду діяльності Європейського банківського союзу створеного у 2012 році. Визначено його цільове призначення щодо недопущення зростання суверенних боргів держав і макроекономічної дестабілізації в країнах ЄС, уніфікації досить різноманітних практик пруденційного регулювання з боку національних органів держав-членів ЄС. Охарактеризовано три ключові елементи діяльності Європейського банківського союзу щодо запобігання банківським кризам та забезпечення фінансової стійкості банківської системи: єдиний механізм нагляду; єдиний механізм санації; європейська система гарантування вкладів. Розкрито особливості та інституційні функції Європейського центрального банку, який здійснює нагляд за фінансовою стабільністю банків, а також визначено п'ять основних способів виведення неплатоспроможних банків з ринку. Зазначено, що з урахуванням високих загроз стабільності банківського сектора на глобальному рівні, діяльність Європейського банківського союзу здатна забезпечити ефективний багатовекторний механізм запобігання фінансовим кризам у країнах ЄС. Цей досвід є корисним і для України.**

**The article is devoted to the analysis and generalization of the experience of the European Banking Union created in 2012. Its purpose is defined in order to prevent the growth of sovereign debt of states and macroeconomic destabilization in the EU countries, unification of quite a**



*variety of practices of prudential regulation by the national authorities of the member states of the EU. Three key elements of the activities of the European Banking Union for preventing bank crises and ensuring financial stability of the banking system, namely: Single Supervisory Mechanism (SSM) is described; Single Mechanism of Resolution (SRM); European Deposit Guarantee Scheme (EDGS). The article features institutional functions of the European Central Bank, which oversees the financial stability of banks, are disclosed, as well as identifies five main ways of removing insolvent banks from the market. It is noted that taking into account the high threats to the stability of the banking sector at the global level, the activities of the European Banking Union can provide an effective multi-vector mechanism for preventing financial crises in the EU. This experience is also useful for Ukraine. Taking into account the high threats to stability of the banking sector at the global level, an effective multi-vector mechanism for preventing financial crises is being developed. This mechanism should work in four main areas: early detection of threats and prediction of crises; preventive measures for the avoidance and localization of crises; operational response to crisis phenomena to prevent economic shocks, as well as regulatory, methodological, instrumental and institutional provision of regulatory measures. In this context, the most effective mechanism for preventing bank crises at the present stage can be considered the creation in 2012 of the European Banking Union, which consists of three main elements: the Single Monitoring Mechanism, the Unified Recovery Mechanism, the European Deposit Guarantee Facility and systematically introduces a centralized mechanism for the application of norms EU banking law, which allows for the regulation of the banking system and the prevention of crises in it.*

*Ключові слова: банківська криза, фінансова стабільність, Європейська банківська система, механізми нагляду та санації, гарантування вкладів, Європейський центральний банк.*

*Key words: banks with foreign capital, the development strategy of banks with foreign capital, the business model of banks with foreign capital, capitalization, stability and reliability of the European banks.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Забезпечення фінансової стійкості банківської системи виступає чинником протистояння зовнішнім і внутрішнім процесам, які впливають на її дестабілізацію. Зважаючи на те, що рівень фінансової стійкості банківських систем країн світу значно коливається, постійно актуальною стає проблема запобігання цим явищам, а саме необхідності розробки комплексу заходів щодо підвищення результативності регулювання, нагляду та управління фінансовими ринками для забезпечення фінансової стійкості банківських систем.

У цьому контексті потребує вивчення досвід діяльності Європейського банківського союзу, місія якого, пов'язана із недопущенням у майбутньому руйнівних наслідків фінансово-економічних криз, формуванням

основи розвитку внутрішнього ринку ЄС. Для складної економічної ситуації, яка склалась в Україні, найбільш актуальним є питання запобігання банківським кризам та вивчення відповідних інструментів, що застосовує Європейський банківський союз. Аналіз та імплементація досвіду Європейського банківського союзу у практику банківської системи України є актуальними та соціально-важливими завданнями для економічного розвитку нашої країни.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Зважаючи на багатоаспектність наукової проблеми щодо діяльності Європейського банківського союзу, інтерес до вивчення цього питання виникає у науковців з різних галузей знань: юристів, фахівців з міжнародного права, державного управління, банківської діяльності, фінансистів та інші. Аналіз останніх публікацій

вчених у галузі банківської справи засвідчив, що вітчизняними науковцями Барановским О.І. [1], Вдовичиним Я.І. [2], Козюком В.В. [3], Савчуком С.С. [4], Шульгою Н.П. [5] та іншими вивчалися різні аспекти цього питання: від загальних до конкретних. У поле уваги дослідників увійшли питання державного регулювання кредитних послуг в умовах банківської кризи, регулювання валютного ринку, стресостійкість банківської системи тощо. Особливості та досвід Європейського банківського союзу, нормативне забезпечення його діяльності висвітлено у працях зарубіжних учених Багліоні А. [6], Вессельса В., Хентаенса М. [14], Фокса В. [13], чисельних електронних ресурсах. Враховуючи той факт, що дослідники розглядали різні аспекти діяльності Європейського банківського союзу, є необхідність вивчення її основних механізмів, різноманітних практик пруденційного регулювання які сприяють стабілізації банківської системи у країнах ЄС.

## МЕТА СТАТТІ

Розкрити особливості та досвід Європейського банківського союзу щодо упередження фінансово-економічної нестабільності та регулювання банківської системи, запобігання кризам у країнах ЄС.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Європейський банківський союз було створено на Саміті держав-членів ЄС 29.06.2012 р., що засвідчувало фінальний етап формувальної стадії економічного та валютного союзу ЄС. Провідною метою створення цього об'єднання була необхідність розробки єдиного централізованого механізму застосування норм банківського права у країнах ЄС. Для недопущення зростання суверенних боргів держав і макроекономічної дестабілізації в країнах ЄС виникла потреба в уніфікації досить різноманітних практик пруденційного регулювання з боку національних органів держав-членів ЄС, особливо щодо надання значної фінансової підтримки приватним банкам та позичальникам. Це і обумовило необхідність створення цієї інституції в ЄС.

В основу функціонування ЄБС покладено три ключові елементи: [7]

1. Єдиний механізм нагляду (Single Supervisory Mechanism, SSM).
2. Єдиний механізм санації (Single Resolution Mechanism, SRM).
3. Європейська система гарантування вкладів (European Deposit Guarantee Scheme, EDGS).

Єдиний механізм нагляду (SSM) спрямований на передання окремих повноважень з пруденційного нагляду за діяльністю банків від національних органів країн-членів Єврозони до Європейського центрального банку. Причому до Єдиного механізму нагляду країн ЄС можуть також приєднатися країни-члени ЄС, які не є учасниками Єврозони.

Роль Європейського центрального банку полягає у тому, що він здійснює прямий нагляд за діяльністю зареєстрованих у країнах-членах ЄС банків, які належать до категорії системно важливих. До цієї категорії відносять банки, які мають такі характеристики [8]:

- сукупний розмір активів перевищує 30 млрд євро;
- сукупний розмір активів перевищує 5 млрд євро і 20% ВВП країн-членів ЄС, в яких вони зареєстровані;
- визнані національними органами пруденційного нагляду як системно-значимі для відповідної країни-члена ЄС;

— отримують пряму допомогу по лінії Європейського механізму фінансової стабільності і / або Європейського стабілізаційного механізму.

Крім того, до категорії системно важливих банків належать інші установи, самостійно визначені Європейським центральним банком як значимі, та які мають відокремлені підрозділи на території не менш ніж двох країн ЄС.

Повноваження з пруденційного нагляду за 130 системно значимими банками, на які припадає майже 80% активів Єврозони, здійснює Європейський центральний банк [16]. Зокрема, він видає ліцензії, самостійно здійснює погодження набуття або збільшення істотної участі, проводить перевірки, забезпечує дотримання стандартів, здійснює консолідований нагляд за діяльністю банків та банківських груп.

Пруденційний нагляд за іншими банками продовжують здійснювати відповідні національні органи у тісній взаємодії з Європейським центральним банком (ЄЦБ). За такими банками національні органи країн проводять безпосередній, а ЄЦБ — опосередкований нагляд.

До того ж, за всіма банками, зареєстрованими в країнах-членах ЄС, ЄЦБ передаються окремі повноваження з пруденційного нагляду, зокрема:

- здійснювати виїзні інспекційні перевірки діяльності банків;
- встановлювати підвищені нормативи, вимоги до резервування коштів та інші вимоги до діяльності банків;
- вимагати вжиття заходів щодо запобігання неплатоспроможності банків;
- встановлювати обмеження, приймати рішення про зупинення чи припинення здійснення окремих видів діяльності чи операцій;
- вимагати зниження рівня ризиків;
- встановлювати обмеження або забороняти здійснення розподілу прибутку (в тому числі виплачувати дивіденди);
- вимагати будь-яку інформацію від банків та подання необхідних документів;
- отримувати усні та письмові пояснення від працівників банків, проводити з ними співбесіди;
- вимагати заміни члена виконавчого органу банку, який не відповідає вимогам щодо ділової репутації та/або професійної придатності, а також накладати штрафи на банки.

Інституційно Європейський центральний банк здійснює нагляд шляхом створення спільних наглядових груп (Joint Supervisory Teams). Групи формуються зі складу представників ЄЦБ та національних органів пруденційного нагляду. Функціонування спільних наглядових груп спрямовано на обмін досвідом та забезпечення єдиного і послідовного застосування норм банківського права ЄС в усіх країнах-членах ЄС [17].

Другим елементом ЄБС є Єдиний механізм санації (SRM), яким передбачено використання єдиних загаль-

**Таблиця 1. Макропруденційні індикатори,  
що використовуються банками окремих країн**

Показники	Банк Фінляндії	Банк Норвегії	Банк Швеції	Федеральна корпорація страхування депозитів
Показники банківського сектору	Оцінка банківських збитків. Оцінка проблемних кредитів	Співвідношення капітал/активи. Тренди прибутковості. Дохідність активів. Спред між коротко- і довгостроковими процентними ставками. Тренди операційних витрат. Співвідношення депозитів/кредитів. Динаміка депозитів і кредитів. Тренди ризикованості корпоративних боргів. Прогнозування прострочених боргів	Тренди прибутковості. Дохід на активи. Спред між коротко і довгостроковими процентними ставками. Динаміка операційних витрат. Ціни на банківські акції. Динаміка банкрутства. Відсоток прострочених позик по секторам економіки. Заборгованість за секторами і показник співвідношення між вартістю боргів і їх обслуговуванням. Вразливість партнерів до ризику	Відношення акцій до активів. Темпи зростання активів і пасивів. Темпи зростання кредитування. Волатильність активів і пасивів. Концентрація кредитного портфеля і тенденції у її зміні. Динаміка. Співвідношення вартості цінних паперів до активів, пасивів і активів, волатильності пасивів до волатильності активів
Макроекономічні зміни	Ринкові процентні ставки та валютний курс. Ціни акцій. Темпи ВВП. Заощадження й інвестиції. Динаміка грошових агрегатів. Стан платіжного балансу	Зміни процентної ставки. Темпи зростання позик. Фондові індекси. Темп ВВП. Рівень заборгованості фінансових і не фінансових корпорацій	Рівень реальної процентної ставки. Темп зростання позик. Динаміка інфляції й очікувань. Розвиток посередництва і конкуренції	

Джерело: складено автором.

ноєвропейських правил надання фінансової допомоги проблемним та неплатоспроможним банкам, а також єдиних правил виведення неплатоспроможних банків з ринку [14]. У рамках SRM, який почав функціонувати з 01.01.2016, створено Раду з санації (Single Resolution Board) та Санаційний фонд (Single Resolution Fund). Основними функціями Ради з санації є:

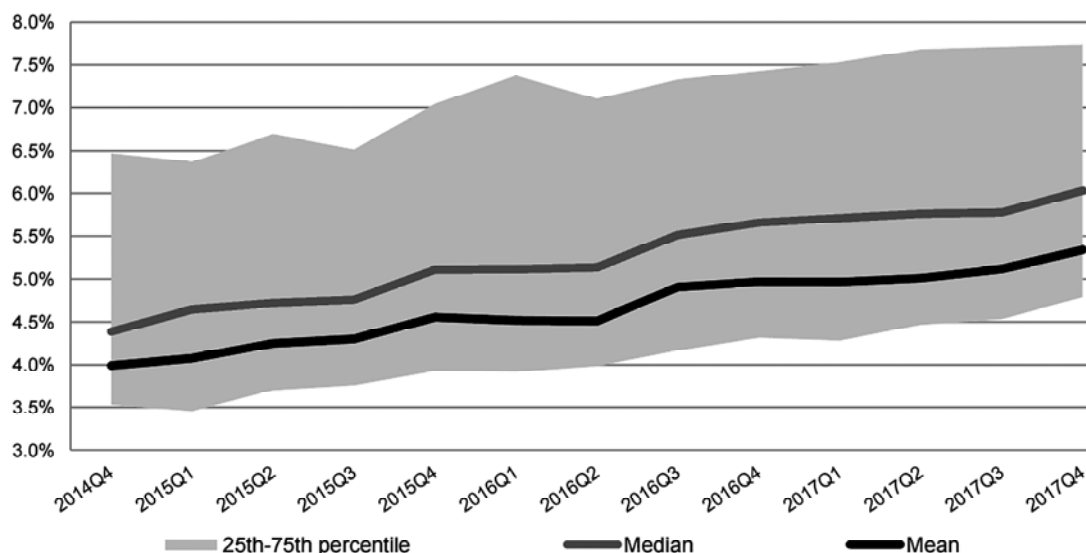
- прийняття рішень про застосування механізмів санації до проблемних або неплатоспроможних банків;
- управління Санаційним фондом;
- прийняття рішень про виділення грошових коштів із Санаційного фонду для підтримки банків.

Кошти Санаційного фонду формуються за рахунок відрахувань банків, що беруть участь у реструктуризації проблемного банку. Очікується, що в розпорядженні фонду до 2025 р. перебуватиме до 1% всіх застрахованих депо На відміну від Єдиного механізму нагляду, SRM застосовується не тільки до банків країн-членів Єврозони, а також до банків інших країн, що діють на території відповідних країн.

У рамках SRM Рада з санації тісно співпрацює за національними органами країн, відповідальними за регулювання та виведення з ринку проблемних та непла-

тоспроможних банків. Так, національні органи зобов'язані реалізувати рішення Ради з санації на території відповідної країни-члена Єврозони. Виведення з ринку малих банків здійснюється національними органами без залучення Ради з санації [2].

Основним документом, що визначає порядок фінансового оздоровлення банків та процедуру виведення неплатоспроможних банків з ринку, є Директива 2014/59/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 15.05.2014 "Про основні положення щодо фінансового оздоровлення та виведення з ринку неплатоспроможних банків та інвестиційних фірм" [9]. Директива 2014/59/ЄС базується на Основних принципах ефективних режимів виведення з ринку фінансових установ та визначає порядок дій з попередження неплатоспроможності банків шляхом їх фінансового оздоровлення (санації), порядок вжиття завчасних заходів для попередження неплатоспроможності, порядок виведення неплатоспроможних банків з ринку у разі, якщо їм не вдається уникнути неплатоспроможності, а також порядок співробітництва та взаємодії між компетентними органами країн-членів ЄС.



**Рис. 1. Динаміка коефіцієнта адекватності капіталу (СЕТ1) 1-рівня банків Єврозони з 4 кв. 2014 по 4 кв. 2017 рр.**

Джерело: [17].

Директивою 2014/59/ЄС передбачено п'ять основних способів виведення неплатоспроможних банків з ринку [10]:

1. Процедура "бейл-ін" (bail-in) — передбачає списання незабезпечених вимог кредиторів та/або їх конвертацію в частку в статутному капіталі банку (наприклад, в акції), тим самим збитки банку перекадаються на його акціонерів (учасників) та кредиторів. У випадку конвертації незабезпечених вимог кредиторів у частку в статутному капіталі відбувається капіталізація банку на суму, необхідну для покриття збитків. При цьому кредитори стають акціонерами (учасниками) банку та отримують право на дивіденди від майбутніх прибутків. У випадку списання незабезпечених вимог кредиторів зменшується загальна сума зобов'язань кредитної установи, що розширює можливості для її фінансового оздоровлення.

2. Продаж неплатоспроможного банку (цілком або його частини) новому інвестору.

3. Передання активів та зобов'язань неплатоспроможного банку перехідній установі з подальшим її продажем новому інвестору.

4. Передання негативно класифікованих активів та зобов'язань неплатоспроможного банку спеціальній установі проблемних активів (приймаючій установі) з метою очищення балансу неплатоспроможного банку та подальшого продажу новому інвестору.

5. Надання фінансової підтримки держави як кредитора останньої інстанції або тимчасовий перехід банку у державну власність шляхом його націоналізації. Згідно з Директивою 2014/59/ЄС цей спосіб є винятковим та може застосовуватися лише при виникненні надзвичайної ситуації, що може спричинити системну кризу, а також якщо використання всіх інших способів виведення неплатоспроможних банків з ринку не дали позитивного результату.

Зазначені способи виведення неплатоспроможних банків з ринку можуть використовуватися окремо або поєднуватися з іншими з метою досягнення оптимального результату [18].

З моменту створення та до нині діяльність ЄБС є досить успішною щодо зниження ризиків банківської сфери. Так, станом на 2 листопада 2018 р. оприлюднено стрес-тести 33 банків, що становлять 70% банківських активів ЄС [11].

Однак пруденційний нагляд також враховує низку чинників, які складно кількісно виміряти. Це структура фінансової системи і ринку, відповідність регуляторної практики світовим стандартам, класифікація кредитів, якість нагляду за фінансовими інститутами, законодавча база, включаючи процедуру банкрутства, мотиваційну і страхову мережу: процес лібералізації і дерегуляції. Аналіз якісних характеристик має відбуватися паралельно з аналізом кількісних індикаторів і при цьому враховувати інституційну та регуляторну структуру окремої країни. Тому в різних країнах існують певні відмінності у спрямованості такого аналізу. Доречно зауважити, що центральні банки окремих країн велику увагу приділяють як показникам банківського сектора, так і макроекономічним, що представлено у таблиці 1.

Слід зазначити, що останніми роками підходи до наглядової роботи та оцінки фінансової стійкості банків еволюціонували в напрямку більш детального врахування впливу різних стресових сценаріїв на капітал та ліквідність.

Детальна оцінка ЄЦБ якості активів, а також стрес-тестування активів і ліквідності найбільших банків складалася з двох пов'язаних частин: оцінки якості активів та стрес-тестування. Оцінка якості активів фокусується на найбільш ризикованих і непрозорих складових банківських балансів і передбачає три етапи:

- вибір портфелів: ЄЦБ обирає портфелі для включення в перевірку залежно від системної важливості банку;

- виконання: перевірка якості даних, класифікація прострочених кредитів, суцільна оцінка активів та забезпечення;

- порівняння: проводить порівняння результатів при різних стандартах звітності та обліку у банках, що належать до різних юрисдикцій.

Під час стрес-тестування ЄЦБ перевіряє банки на стійкість до кредитного, ринкового і суверенного ризиків, а також ризику зміни вартості капіталу на грошово-кредитному ринку шляхом сценарного моделювання економічних шоків. Серед параметрів шоківих макроекономічних сценаріїв розглядаються динаміка ВВП, інфляції, безробіття та ряд інших показників.

Таким чином, за період діяльності ЄБС помітний значний прогрес щодо підвищення стійкості банків Єврозони (рис. 1).

Коефіцієнти капіталу першого рівня банків Єврозони значно покращилися за період з 4-го кварталу 2014 р. по 2017 р. по усіх групах банків.

Третій елемент ЄБС, представлений Європейською системою гарантування вкладів, передбачає підвищення стійкості до національних економічних криз та мінімізацію негативного впливу, спричиненого неплатоспроможністю банків, на національні економіки [12]. На відміну від інших двох інших елементів ЄБС, Європейська система гарантування вкладів наразі не передбачає створення централізованого інституційного механізму шляхом передання повноважень від національних органів держав до європейських інституцій, а стосується гармонізації національних законодавств з метою питань уникнення регуляторного арбітражу, пов'язаного з гарантуванням вкладів. Зокрема встановлено єдину гарантовану суму відшкодування за вкладами — 100 тис. євро за всіма вкладами одного вкладника-фізичної особи в одній кредитній установі. В рамках Європейської системи гарантування вкладів розглядається можливість формування Європейського фонду гарантування вкладів (у строк до 2024 р.). У випадку його створення передбачається здійснити передання окремих повноважень зі здійснення виплат та акумулювання страхових внесків від національних органів до Європейського фонду гарантування вкладів. На першому етапі передбачається, що Європейський фонд здійснюватиме гарантування вкладів спільно з національними органами, при цьому частка Європейського фонду поступово збільшуватиметься завдяки зменшенню частки національних органів. Починаючи з 2024 р., повноваження із гарантування вкладів будуть повністю передані від національних органів до Європейського фонду (при цьому, як і раніше, система гарантування вкладів стосуватиметься лише вкладів до 100 тис. євро), а національні органи здійснюватимуть адміністрування виплат від Європейського фонду вкладникам на місцях [12, с. 27].

У рамках ЄБС здійснюється амбітна спроба систематизувати джерела банківського права ЄС в Єдину збірку правил (Single Rulebook) для забезпечення одноманітного та послідовного застосування банківського права ЄС на території всіх держав-членів та, відповідно, підвищення ефективності банківського сектора ЄС [15]. Наразі в Єдиній збірці правил систематизовано вимоги чотирьох основоположних документів:

— Директиви 316/36/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 26.06.2013 про доступ до діяльності кредитних установ та пруденційний нагляд за кредитними установами та інвестиційними фірмами;

— Регламенту № 575/2013 р. Європейського парламенту та Ради ЄС від 26.06.2013 про пруденційні вимоги до діяльності кредитних установ та інвестиційних фірм;

— Директиви 2014/59/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 15.05.2014 про визначення основоположних правил санації кредитних установ та виведення неплатоспроможних кредитних установ з ринку;

— Директиви 2014/49/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 16.04.2014 про системи гарантування вкладів.

До Єдиної збірки правил включені також технічні стандарти, розроблені Європейською службою банківського нагляду та затверджені Європейською комісією, що визначають порядок реалізації зазначених актів, а також методичні рекомендації Європейської служби банківського нагляду з питань їх виконання [15].

## ВИСНОВКИ

Відтак на сучасному етапі розвитку світової банківської системи істотно збільшується перелік ризиків, що створюють загрози її стабільності та провокують фінансові кризи, при цьому наслідки таких криз можуть мати катастрофічний характер. З урахуванням високих загроз стабільності банківського сектора на глобальному рівні виробляється ефективний багатовекторний механізм запобігання фінансовим кризам. Цей механізм має працювати в чотирьох основних площинах: раннє розпізнавання загроз і прогнозування криз; превентивні заходи щодо уникнення і локалізації криз; оперативне реагування на кризові явища для недопущення економічних шоків, а також нормативно-правове, методичне, інструментальне та інституційне забезпечення регулятивних заходів. У цьому контексті, найбільш ефективним механізмом запобігання банківським кризам на сучасному етапі можна вважати створення в 2012 р. Європейського банківського союзу, який складається з трьох основних елементів: Єдиного механізму нагляду, Єдиного механізму санації, Європейської системи гарантування вкладів та системно впроваджує централізований механізм застосування норм банківського права ЄС, що дозволяє регулювати банківську систему та запобігати кризам в неї.

## Література:

1. Барановський О. Європейські банки під тиском боргової кризи. — Вісник НБУ. — 2011. — № 11. — С. 16—23.
2. Вдовичин Я.І. Роль єдиного наглядового механізму в забезпеченні стабільності Єврозони. Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — № 7. — С. 67—71.
3. Козюк В.В. Європейський банківський союз: заповнюючи прогалину в теорії оптимальних валютних зон. Банківська справа. — 2016. — № 4. — С. 3—12.
4. Савчук С.С. Створення Європейського банківського союзу як завершальна стадія формування Економічного і валютного союзу ЄС. Журнал європейського і порівняльного права. — Вип. 1. — 2017. — С. 76—87.
5. Шульга Н.П., Гордієнко Т.М. Вектори розвитку кредитного ризик-менеджменту банку. Вісник Київсь-

кого національного торговельно-економічного університету. — 2015. — № 1. — С. 88—102.

6. Baglioni A. The European Banking Union: A Critical Assessment. — London: Palgrave Macmillan, 2016. — P. 1.

7. Banking Union. URL: [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index_en.htm)

8. Council Regulation 1024/2013 of 15 October 2013. Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions. Official Journal of the European Communities. — 2013. — № L 287. — P. 63—89.

9. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014. Establishing a Framework for the Recovery and Resolution of Credit Institutions and Investment Firms. Official Journal of the European Communities. 2014. — № L 173. — P. 190—348.

10. Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059>

11. EBA stress test shows euro area banks are more resilient to financial shocks. URL: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr181102.en.html>

12. European deposit insurance scheme. URL: [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-nion/europeandeposit-insurance-scheme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-nion/europeandeposit-insurance-scheme/index_en.htm).

13. Fox B. Who pays the bills in banking union? / B. Fox. — Access mode: <http://euobserver.com/economic/120835>

14. Haentjens M., Wessels B. Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. — P. 83.

15. Interactive Single Rulebook. URL: [https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactivesingle-rulebook/-/interactive-single-rulebook/main\\_documents](https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactivesingle-rulebook/-/interactive-single-rulebook/main_documents)

16. Implementation of Basel standards. A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms. URL: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d299.pdf>

17. Overview of Progress in Achieving Risk Reduction Measures (RRMs). URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/35862/riskreduction.pdf>

18. Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: a Guidebook to the BRRD. — World Bank Group, 2016. 173 p.; p. 5; 6; 29—33.

## References:

1. Baranovs'kyj, O. (2011), "European banks under pressure from the debt crisis", Visnyk NBU, vol. 11, pp. 16—23.

2. Vdovychyn, Ya.I. (2014), "The role of a single supervisory mechanism in ensuring of the Eurozone stability", Naukovyj visnyk KhDU, vol. 7, pp. 67—71.

3. Koziuk, V.V. (2016), "European Banking Union: filling the gap in the theory of optimal currency zones", Bankivs'ka sprava, vol. 4, pp. 3—12.

4. Savchuk, S.S. (2017), "Creation of the European Banking Union as the final stage of the formation of the Economic and Monetary Union of the EU", Zhurnal

porivnial'noho i ievropejs'koho prava, vol. 1, available at: <http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pravo/article/download/3081/2765> (Accessed 15 Feb 2019).

5. Shul'ha, N.P. and Hordiienko, T.M. (2015), "Vectors of development of credit risk management of the bank", Visnyk Kyivs'koho natsional'noho torhovel'no-ekonomichnoho universytetu, vol. 1, pp. 88—102.

6. Baglioni, A. (2016), The European Banking Union: A Critical Assessment, Palgrave Macmillan, London, UK.

7. European Commission (2018), "Banking Union", available at: [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/index_en.htm) (Accessed 15 Feb 2019).

8. European Communities (2013), "Council Regulation 1024/2013 of 15 October 2013. Conferring Specific Tasks on the European Central Bank Concerning Policies Relating to the Prudential Supervision of Credit Institutions", Official Journal of the European Communities, vol. L 287, pp. 63—89.

9. Access to European Union law (2014), "Directive 2014/59/EU", available at <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/59/oj> (Accessed 15 Feb 2019).

10. European Parliament and of the Council (2014), "Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014", available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0059> (Accessed 25 Feb 2019).

11. European Central Bank (2018), "EBA stress test shows euro area banks are more resilient to financial shocks", available at: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr181102.en.html> (Accessed 25 Feb 2019).

12. European Commission (2019), "European deposit insurance scheme", available at: [http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-nion/europeandeposit-insurance-scheme/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-nion/europeandeposit-insurance-scheme/index_en.htm) (Accessed 25 Feb 2019).

13. Fox, B. (2013), "Who pays the bills in banking union?", available at: <http://euobserver.com/economic/120835> (Accessed 25 Feb 2019). / B.Fox. - Access mode:.

14. Haentjens, M. and Wessels, B. (2015), Research Handbook on Crisis Management in the Banking Sector, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.

15. European Banking Authority (2019), "Interactive Single Rulebook", available at: [https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactivesingle-rulebook/-/interactive-single-rulebook/main\\_documents](https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactivesingle-rulebook/-/interactive-single-rulebook/main_documents) (Accessed 25 Feb 2019).

16. Basel Committee on Banking Supervision (2015), "Implementation of Basel standards. A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms", available at: <http://www.bis.org/bcbs/publ/d299.pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

17. EMU (2018), "Overview of Progress in Achieving Risk Reduction Measures (RRMs)", available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/35862/riskreduction.pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

18. World Bank Group (2016), Understanding Bank Recovery and Resolution in the EU: a Guidebook to the BRRD, World Bank Group, Washington, D.C., U.S.

*Стаття надійшла до редакції 06.03.2019 р.*

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ

Ya. Zhovnirchuk,

Doctor of Public Administration, Associate Professor, Head of the Department  
of Workflow, National Aviation University

### MECHANISMS OF PUBLIC GOVERNANCE BY SOCIAL AND ECONOMIC SAFETY OF THE STATE

*У статті обґрунтовано сучасні механізми державного управління соціально-економічною безпекою України, зокрема: визначено порядок взаємодії публічних інституцій щодо забезпечення соціально-економічної безпеки держави, проаналізовано впровадження державного механізму діагностики та попередження загроз соціально-економічній безпеці України, а також оцінено особливості правового механізму держави щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України.*

*Розроблено комплекс заходів відносно підвищення ефективності державного управління щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України, зокрема: удосконалено процеси функціонування організаційного механізму держави щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України; запропоновано підходи до моделювання системного механізму державного забезпечення соціально-економічної безпеки України, а також виділено пріоритети підвищення ефективності державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України.*

*У межах дослідження теоретичних основ сучасної парадигми державного управління соціально-економічної безпеки держави охарактеризовано сучасні підходи до визначення сутності та змісту соціально-економічної безпеки держави, систематизовано фактори та загрози при формуванні державного управління забезпеченням соціально-економічної безпеки держави, а також здійснено огляд сучасних концепцій забезпечення державного управління соціально-економічної безпеки держави.*

*In the article substantiates modern mechanisms of public administration of the social and economic security of Ukraine is carried out, in particular: the order of public institutes' interaction public institutes concerning state social and economic state security ensuring is determined; the introduction of state mechanism of diagnostics and prevention of threats of social and economic security of Ukraine is analyzed and also the features of the legal mechanism of the state social and economic security ensuring in Ukraine are estimated.*

*The complex of measures concerning increase in efficiency of public administration of the social and economic security ensuring in Ukraine is developed, in particular: the processes of functioning of the organizational mechanism of the state social and economic security ensuring in Ukraine are improved; the approaches to modeling of the system mechanism of the state social and economic security ensuring in Ukraine are offered and also the priorities of increase in efficiency of the state policy on ensuring of the social and economic security of Ukraine are allocated.*

*The modern approaches to determination of the essence and content of the state social and economic security are characterized within the research of theoretical bases of a modern paradigm of the state social and economic security public administration; the factors and threats of forming of public administration of the state social and economic security ensuring are systematized and also the review of modern concepts of public administration of the state social and economic security ensuring is carried out.*

*The unification of mechanisms of ensuring of the social and economic security of Ukraine is carried out. In particular, the concept of unification of state mechanisms on ensuring of the social and economic security of Ukraine is developed; the ways of improvement of state mechanisms on ensuring of the social and economic security of Ukraine are allocated and also the prospects of the state social and economic security of Ukraine ensuring are outlined.*

*The prospects of the state ensuring of the social and economic security of Ukraine are defined. The short-term forecasting of indicators of the social and economic security on the basis of analysis of their*

*retrospective values with the help of the developed instrumental and methodical means for the purpose of determination of prospects of development of the real sector of national economy and also for identification of its influence on a social component of development of the state is carried out.*

*Ключові слова: регіональна політика, державне управління, публічні інституції, органи державної влади, соціально-економічна безпека, місцеві органи влади, механізми управління, загрози, перспективи.*

*Key words: regional policy, public administration, public institutions, state authorities, social and economic security, local governments, governance mechanisms, threats, prospects.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення соціально-економічної безпеки, зокрема, збереження суверенітету і територіальної цілісності України, підтримка необхідного рівня та якості життя громадян є фундаментальною проблемою сьогодення. Такий глобальний характер сучасних проблем щодо забезпечення високого рівня соціально-економічної безпеки в Україні в умовах ринкових перетворень є передумовою необхідності теоретичного дослідження механізмів державного управління, що чинять істотний вплив на розвиток економічної системи і суспільства в цілому.

Стійкість соціально-економічної безпеки відносно загроз зовнішнього та внутрішнього походження свідчить про те, що національна система соціально-економічної безпеки має потужний механізм саморегулювання, заснований на усуненні її протиріч через застосування дієвих механізмів державного управління. Дослідження цих механізмів дозволить створити ефективну стратегію забезпечення державною належного рівня соціально-економічної безпеки. У свою чергу, імперативною умовою досягнення необхідного стану соціально-економічної безпеки є уніфікація механізмів державного управління соціально-економічною безпекою.

При цьому механізми державного управління економічною безпекою повинні формуватися та впроваджуватися з урахуванням особливостей ресурсного, виробничого, науково-технічного потенціалу, структурної перебудови виробництва, рівня конкурентоспроможності продукції та специфіки поділу праці на світовому ринку, цілісності економічного простору, можливості адаптації до нових ринкових умов.

Усе вищенаведене свідчить про тісний взаємозв'язок механізмів державного управління забезпечення соціальної й економічної безпеки, оскільки соціальний розвиток суспільства виступає потужним стимулом розвитку національної економіки і навпаки: високий рівень економічного розвитку є гарантом підвищення рівня добробуту і, відповідно, соціальної захищеності населення.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам забезпечення соціально-економічної безпеки традиційно відводиться особливе місце серед інших проблем національної безпеки. З огляду на це значної актуальності набуває питання про здійснення дієвого публічного управління в цілому та державного,

зокрема з метою розвитку системи забезпечення соціально-економічної безпеки України.

Функціонування системи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки передбачає взаємодію різнопрофільних державних органів і недержавних інституцій. Вони покликані забезпечити соціально-економічну безпеку держави, для цього наділяються необхідними повноваженнями і засобами. Зважаючи на сучасні тенденції та проблеми у розвитку державного управління щодо забезпечення такої безпеки, актуальності набуває взаємодія публічних інституцій у цій сфері.

У сучасних умовах вчені і практики України та зарубіжжя досліджують різнохарактерні підходи стосовно забезпечення соціально-економічного розвитку. Серед робіт означеної проблематики доцільно виділити праці таких авторів: В. Авер'янов, Е. Афонін, В. Бакуменко, В. Геєць, І. Грицяк, О. Дацій, І. Драган, В. Євдокименко, Я. Жовнірчик, В. Загорський, В. Князев, В. Ковальчук, Е. Лібанова, А. Михненко, П. Надолішній, П. Островський, В. Ребало, В. Скуратівський, Т. Уманець, О. Федорчак, В. Цветков, О. Шнирков та ін.

Під час аргументації необхідності виокремлення перспективних напрямів розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, необхідно розуміти врегульовану нормами права повсякденну впорядковану публічно-управлінську діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування в межах єдиної державної соціальної й економічної політики із використанням правових та організаційних засобів з метою забезпечення ефективного впливу на суспільні відносини в інтересах створення і підтримки необхідного рівня захищеності їх учасників в умовах сучасних викликів.

Водночас, враховуючи теоретичну та практичну цінність проведених досліджень, недостатньо опрацьованими залишаються проблемні питання розробки та впровадження механізмів державного управління стосовно забезпечення необхідного рівня соціально-економічної безпеки. Тому механізми державного управління соціальною безпекою, мають бути орієнтовані на стимулювання економічного розвитку з метою забезпечення суспільних потреб, посилення трудової мотивації та ділової активності населення, за збереження культурної й природної спадщини.

### ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Завданнями статті є:

— визначити порядок взаємодії публічних інституцій



щодо забезпечення соціально-економічної безпеки держави;

- запропонувати шляхи вдосконалення державних механізмів забезпечення соціально-економічної безпеки України;

- проаналізувати впровадження публічного управління у сферу соціально-економічного розвитку територій;

- окреслити пріоритети підвищення ефективності державної політики стосовно безпекової діяльності органів влади України;

- оцінити перспективні напрямки розвитку управління та взаємодії публічних інституцій щодо соціально-економічної безпеки держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державні механізми управління в умовах глобалізації повинні реалізовуватися за допомогою соціально-економічної безпеки, враховуючи стратегічні пріоритети та національні інтереси через створення системи гнучкого регулювання ринкової економіки, а також упровадження раціональної політики захисту вітчизняних товаровиробників на зовнішньому і внутрішньому ринках у межах програм економічного розвитку регіонів України, має бути ідеологією розвитку, базуватися в першу чергу на вдосконаленні інвестиційної та демографічної політики.

Стійкість економіки відносно загроз зовнішнього та внутрішнього походження свідчать про те, що національна система соціально-економічної безпеки має потужний механізм саморегулювання, заснований на усуненні її протиріч через застосування дієвих механізмів державного управління. Дослідження цих механізмів дозволить створити ефективну стратегію забезпечення державою належного рівня соціально-економічної безпеки. У свою чергу, імперативною умовою досягнення необхідного стану є уніфікація механізмів державного управління соціально-економічною безпекою.

Як зазначалося вище, підґрунтя державної політики у сфері соціально-економічної безпеки становлять положення Конституції України, законів, указів і розпоряджень Президента України, постанов Уряду, державних програм тощо. Така політика реалізується за допомогою організації скоординованої діяльності органів державної влади центрального та регіонального рівня, громадських об'єднань і громадян.

Аналіз державно-правового забезпечення соціально-економічної безпеки держави дозволяє конкретизувати специфіку такої організації діяльності суб'єктів у цій сфері. Згідно з Конституцією України [6] загальне управління у сфері соціальної й економічної безпеки — прерогатива держави. Вона (безпека) досягається проведенням єдиної державної політики в галузі її забезпечення та реалізації системи організаційних заходів, що передбачають провадження економічних, політичних, правових та інших засобів.

З метою створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів соціально-економічної безпеки в Україні повинна розробляється система правових норм, що регулюють відносини у цій сфері, та визначаються основні напрямки діяльності органів державної влади й

управління, формуються органи забезпечення безпеки і механізм контролю (нагляду) за їх діяльністю.

Комплекс державноуправлінських відносин, спрямованих на нормативно-правове регулювання соціально-економічної безпеки України, передбачає наявність значної кількості суб'єктів, які можуть долучатися до цього процесу. Специфікою суб'єктного складу правовідносин у цій сфері є обов'язкова наявність у ньому в якості однієї зі сторін суб'єкта, наділеного владними повноваженнями.

Відповідно до вітчизняного законодавства державним органам (в якості обов'язкового суб'єкта управлінських відносин у сфері соціально-економічної безпеки) надані повноваження щодо забезпечення сталого соціального й економічного розвитку та протидії загрозам державним і суспільним інтересам. Таке забезпечення повинно відбуватися шляхом реалізації в установленому нормативними правовими актами порядку заходів із своєчасної протидії загрозам публічним і приватним інтересам, правам особистості, юридичних осіб і суспільства в цілому. Усе це є ключовим показником у визначенні правовідносин у соціально-економічній сфері.

Деякі вчені (В. Бакуменко, П. Надолішний та ін.) в якості критерію, що визначає відмінності органів державної влади від державних органів, а також від публічних інституцій указують на відсутність у них державно-владних повноважень [2]. З огляду на це логічно виникає питання про те, що можна розумітися під категорією "державно-владні повноваження". Здебільшого у теорії і практиці державного управління під ними розуміють можливість регулювання суспільних відносин і видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів.

Особливе значення має сутність поняття "державний орган". Згідно із загальноприйнятою точкою зору, державний орган представляє собою установу, яка виконує певні завдання в тій чи іншій сфері суспільного життя. Забезпечення соціально-економічної безпеки України здійснюється державними органами влади, що діють у межах єдиної державно-правової системи безпеки, побудованої за принципом активної й ефективної взаємодії всіх ланок управління, а так само їх структурної та функціональної підпорядкованості.

Аналіз світової практики дозволяє зробити висновок, що зарубіжні економічно розвинені держави не ставлять перед собою завдання щодо забезпечення соціально-економічної безпеки господарюючих суб'єктів як інституційних одиниць [1]. Вони тільки створюють умови для нормативно-правового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення їх діяльності як інституційних одиниць, безпеку їх органів, зниження рівня зовнішніх ризиків, загроз і небезпек.

Слід зауважити, що в сучасних умовах "інституційна одиниця" належить до самоорганізованих соціально орієнтованих систем. Тому соціально-економічна безпека в конкурентному середовищі ринкових відносин знаходиться в основі усіх рівнів публічного управління ними і вимагає його дієвості, як інструменту, що забезпечує її оптимальний рівень.

У межах інституційного підходу до забезпечення соціально-економічної безпеки держави акцентується

увага на створенні економічного середовища, обмеженні впливу негативних зовнішніх і внутрішніх ефектів, які зумовлюють виникнення ризикових факторів у силу того, що розвиток формальної структури будь-якої інституційної одиниці відзначається схильністю до впливу зовнішнього середовища, в яке вона організаційно залучена.

Важливо відзначити, що у забезпеченні соціально-економічної безпеки держави беруть участь усі ланки системи державної влади, що утворюються Президентом, Парламентом й Урядом України. При цьому дискусійною слід визнати точку зору О. Крайника, що суб'єкти забезпечення соціально-економічної безпеки, не мають субординаційної підпорядкованості. Зауважимо, що суб'єкти досліджуваної діяльності утворюють ієрархічну систему органів державної влади і недержавних формувань спеціальної компетенції [4].

Разом з тим, спільність зазначених суб'єктів базується на єдності цілей і функціональної спрямованості застосування заходів адміністративного примусу. Специфіка повноважень суб'єктів такого примусу визначається конкретною сферою забезпечення соціально-економічної безпеки держави, ґрунтуються на нормах адміністративного законодавства, інших нормативно-правових актах, що визначають правовий статус уповноважених органів виконавчої влади та недержавних формувань.

Цілком очевидно, що багатоаспектність проблеми соціально-економічної безпеки держави, передбачає і множинність суб'єктів її вирішення. У цьому контексті О. Радченко та ін. справедливо звертають увагу на те, що паралельно з державними суб'єктами забезпечення соціально-економічної безпеки держави з початком економічних, структурно-організаційних та інших реформ, формування ринкових відносин в Україні стали поступово активізуватися недержавні структури [7].

Останні зайняли свою нішу у сфері підтримки такої безпеки, і націлені, насамперед, на безпеку підприємництва, власності й особистості. Діяльність таких соціальних структур передбачає реалізацію конституційного права на вільне використання людиною своїх здібностей, майна для здійснення підприємницької діяльності та іншої, незабороненої законом економічної (господарської) діяльності.

Принагідно зауважити, що одними з найбільш поширених організаційно-правових форм недержавних організацій, які можуть брати безпосередню участь у забезпеченні соціально-економічної безпеки держави, є такі: недержавні організації й особи, які надають юридичні послуги фізичним та юридичним особам; різного роду союзи (спілки) й асоціації підприємців, що створюються з метою координації їх діяльності, а також представлення і захисту майнових інтересів; недержавні аудиторські організації; приватні охоронні підприємства; союзи й асоціації із розшуку та охорони; відокремлені підрозділи юридичних осіб, що створюються для здійснення охоронно-розшукової діяльності в інтересах власної безпеки засновника, тощо.

Досліджуючи функціонування державного апарату стосовно створення раціональних взаємовідносин між органами публічного управління, приходимо до висновку, що питання їх діяльності мають вирішуватися шля-

хом аналізу функцій управління, оскільки аналіз таких функцій надає фактичну можливість з'ясувати їх характер і визначити, який орган і якими методами їх повинен здійснювати. При визначенні компетенції органів державного управління необхідно своєчасно виявити об'єктивну потребу в тій чи іншій управлінській функції стосовно тих чи інших об'єктів, виокремити найкращі в конкретних умовах варіанти розподілу функцій між різними органами.

Окремого розгляду вимагає методологічна проблема взаємодії публічно-правових інституцій в означеній сфері. Цілком очевидно, що з метою стабільності держави, необхідна взаємодія всіх публічних інституцій, які функціонують у ній. Реалізація державних програм, спрямованих на вирішення проблем регіонального розвитку, потребує належної взаємодії органів влади центрального та місцевого рівнів [3]. Отже, термін "взаємодія" доцільно інтерпретувати як певну універсальну й уніфіковану систему взаємозалежності, взаємовпливу суб'єктів один на одного з метою досягнення однієї або декількох спільних цілей.

Наявна в науковій літературі точка зору про зміст і правову природу взаємодії, полягає в тому, що вона представляє собою узгоджену в просторі й часі діяльність двох або більше суб'єктів щодо досягнення однієї або декількох загальних цілей, яка здійснюється шляхом розробки і прийняття спільних документів, що визначають пріоритетні напрямки, форми, методи, терміни спільних дій. При цьому взаємодія — це складний процес, який вимагає чіткої організації, що забезпечує узгодженість дій взаємодіючих елементів і підсистем.

Така узгодженість досягається шляхом координації, спрямованої на вирішення низки завдань, а саме: вироблення і проведення єдиної стратегії і лінії поведінки суб'єктів, установлення певних відносин між ними; розподіл функціональних обов'язків між активними елементами системи, зокрема, між суб'єктами; розробку, обговорення та реалізація спільних заходів; забезпечення цілеспрямованості вирішення актуальних проблем; раціональний розподіл і використання сил і засобів; усунення дублювання функцій (повноважень) тощо.

Координація в будь-якому випадку передбачає таку організацію взаємодії, за якої визначається тактична і стратегічна лінія поведінки кожного учасника, а також головні та пріоритетні напрямки їх діяльності, установлюється система координаційних відносин, здійснюється правове врегулювання спільної діяльності.

Безумовно, що поняття "взаємодія" є універсальною категорією, оскільки вона включає в себе всі види зв'язків між предметами й явищами, враховує зміни їх властивостей і станів. Кожен із суб'єктів взаємодії займає своє, чітко визначене законом місце в організаційному механізмі державного управління у сфері соціально-економічної безпеки, і виступають як незалежні та відокремлені формування. Така узгодженість досягається за допомогою координації — взаємодії вищого порядку.

Отже, координаційна діяльність у межах організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки націлена на вирішення таких завдань:

— вироблення і проведення єдиної стратегії і лінії поведінки суб'єктів, установлення певних відносин між ними;

— розподіл функціональних обов'язків між активними елементами системи, а саме між суб'єктами;

— розробку, обговорення та реалізацію спільних заходів;

— забезпечення цілеспрямованості вирішення актуальних проблем;

— усунення дублювання функцій (повноважень) елементів цього механізму;

— раціональний розподіл і використання сил та засобів тощо.

Координація у будь-якому випадку передбачає таку організацію взаємодії, за якої виробляється тактична і стратегічна лінія поведінки кожного учасника, визначаються ключові, пріоритетні напрямки, установлюється система координаційних відносин, проводиться правове врегулювання спільної діяльності. Вона може здійснюватися як в межах єдиного відомства (відомча координація), так і в тому випадку, якщо суб'єкти входять у різні відомства (міжвідомча координація) і не є супідрядними. В останньому випадку виникає потреба створення координаційного центру, єдиного керованого органу, наділеного за взаємною згодою відповідними повноваженнями. Ефективність взаємодії багато в чому залежить від організації його правового регулювання, здійснюваного за допомогою права та інших юридичних засобів впливу на суспільні відносини.

З методологічних позицій мети взаємодії елементів державної системи забезпечення соціально-економічної безпеки можна розглядати як усвідомлений прогноз бажаного (прогнозованого) результату. Причому визначення цілей взаємодії починається з виявлення проблемних ситуацій, відмінностей між існуючим і бажаним у стані досліджуваних суспільних відносин. Сформульована мета стає підставою для уточнення завдань, спрямованих на досягнення поставленої мети або максимально можливе наближення до неї.

Відзначимо, що взаємодія — явище не суб'єктивного порядку, що виходить виключно з бажання взаємодіючих сторін, а об'єктивно необхідна умова, без якої не можуть і не повинні вирішуватися питання реалізації протидії економічним злочинам і правопорушенням. Взаємодія являє собою співробітництво, що базується на спільності мети і знаходить своє вираження в організації та використанні найбільш раціональних форм поєднання сил, засобів і методів компетентних суб'єктів.

У процесі взаємодії між суб'єктами встановлюються взаємні зв'язки, що виражаються в спільній та узгодженій діяльності. Залежно від засобів, що забезпечують державне регулювання у сфері соціально-економічної безпеки, вони можуть виступати в формі організаційно-правових відносин. При організації взаємодії сторони повинні виходити з ряду загальних положень (принципів). Під принципами взаємодії розуміються основні керівні положення, які опосередковують мету, зміст і форми співробітництва і забезпечують досягнення задач, що визначаються законом.

Зважаючи на це, можна зробити висновок, що взаємодія державних і недержавних інституцій забезпечує більш ефективну нейтралізацію загроз безпекової

діяльності держави. У цьому контексті можна виділити такі об'єктивно існуючі головні напрямки взаємодії суб'єктів державної системи щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України:

— розробка правових основ спільної діяльності щодо забезпечення соціально-економічної безпеки;

— проведення спільних заходів, у тому числі оперативного-профілактичних та інших операцій щодо розкриття і розслідування фактів правопорушень у сфері соціально-економічної безпеки;

— попередження правопорушень у соціально-економічній сфері та економічних злочинів;

— інформаційне, аналітичне та науково-методологічне забезпечення спільної діяльності щодо забезпечення соціально-економічної безпеки;

— підготовка кадрів, у тому числі підвищення їх кваліфікації.

У цілому характеризуючи ситуацію із системою правовідносин у сфері соціально-економічної безпеки та участі громадськості необхідно відзначити, що ця сфера в Україні поки що не створює єдиний і злагоджений механізм її державно-правового регулювання [5]. У ній наявно багато недоліків, неузгодженостей, пов'язаних із недосконалістю організаційної будови системи державного управління цією сферою, прогалин у його правовому регулюванні, деякою декларативністю головного правового документа — Стратегії національної безпеки України на період до 2020 року [8].

На підставі викладеного можна констатувати, що найбільш оптимальним організаційно-правовим засобом забезпечення соціально-економічної безпеки є відповідні організаційно-правові режими. Таким чином, організаційно-правовий режим у сфері соціально-економічної безпеки і заходи державного примусу не повинні супроводжуватися порушеннями економічних прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб як рівноправних учасників соціально-економічних правовідносин.

Необхідно враховувати багатозначність завдань забезпечення соціально-економічної безпеки, а саме: загальну превенцію (тіньову економіку, дестабілізацію гривні, зловживання монополією тощо); стимулювання і підтримку суб'єктів економічної діяльності, формування правомірної економічної поведінки господарюючих суб'єктів (деполяризація населення, тобто вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку). Вирішення цих завдань покликано сприяти підвищенню ефективності діяльності суб'єктів досліджуваної діяльності з протидії загрозам соціально-економічної безпеки України.

Наведена вище класифікація заходів указує на ряд недоліків у сфері забезпечення соціально-економічної безпеки, які можуть в подальшому зумовити збільшення майнової диференціації суспільства, ослаблення економічного потенціалу країни, зростання нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів.

Тому необхідна системна організація державно-правового й організаційно-інституційного забезпечення соціально-економічної безпеки України, оскільки чітка регламентація норм, носять імперативний характер, завжди обумовлювала правопорядок у будь-якій сфері суспільних відносин. При цьому варто визначити місце і

роль кожної публічної інституції в системі взаємодії щодо забезпечення соціально-економічної безпеки нашої країни, а також розробити організаційні механізми, що забезпечують конкурентоспроможність, стабільність, стійкість, поступальність розвитку економіки в кожному окремо взятому регіоні з урахуванням його соціально-економічних особливостей.

## ВИСНОВКИ

Функціонування системи державного управління у сфері соціально-економічної безпеки передбачає взаємодію різнопрофільних державних органів і недержавних інституцій, які для цього наділяються необхідними повноваженнями і засобами. Зважаючи на сучасні тенденції та проблеми у розвитку державного управління щодо забезпечення такої безпеки, можна зазначити, що взаємодія публічних інституцій у цій сфері набула вигляду методологічної проблеми. Її вирішення безпосередньо пов'язано з виокремленням перспективних напрямів розвитку публічного управління у сфері соціально-економічної безпеки держави, а саме на: координацію зусиль; забезпечення стратегічного управління та мислення; інформування; здійснення роз'яснювальної кампанії; підтримку комунікації; мобілізацію та консолідацію ресурсів центру та регіонів.

Потребує розробка та впровадження державного механізму діагностики і попередження загроз соціально-економічній безпеці України, яка передбачає альтернативне визначення перспективних тенденцій зміни інтегрального показника розвитку держави. Чималий, досить часто негативний вплив на економічну безпеку чинить стан фінансової системи України внаслідок дезорганізації та криміналізації економічної діяльності, і, відповідно, досить високого рівня корупції у порівнянні з Європейськими країнами. Результати прогнозування демонструють стійку перспективну тенденцію зниження інтегрального показника економічної безпеки та рівня соціального розвитку України.

Аналіз особливостей правового механізму держави щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України, уможливив зазначити, що на нинішньому етапі він потребує суттєвого вдосконалення внаслідок наявності суттєвої кількості нормативно-правових актів у зазначеній сфері, які регулюють окремі аспекти соціальної та економічної безпеки. Крім того, відсутній спеціалізований нормативно-правовий акт, що визначає би норми діяльності органів державної влади в контексті безпекової діяльності, оскільки вітчизняні нормативно-правові акти щодо забезпечення соціально-економічної безпеки не є у необхідній мірі адаптованими до відповідних міжнародних, зокрема, європейських стандартів.

## Література:

1. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Наук.-редкол.: І.А. Грицяк, Ю.П. Сурмін, О.М. Руденко [та ін.]. — К.: НАДУ, 2011. — 761 с.
2. Бакуменко, В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: [навч. посіб.] / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній. — К.: Міленіум, 2003. — 256 с.
3. Жовнірчик Я.Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних

зв'язків: теорія, методологія, механізми: [монографія] / Я.Ф. Жовнірчик. — Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2010. — 306 с.

4. Крайник О. Системний підхід до регулювання соціально-економічним розвитком регіону / О. Крайник // Регіональна економіка. — 2002. — № 1. — С. 158—165.

5. Коврегін В.В. Механізми забезпечення національних економічних інтересів в системі вищої освіти України / В.В. Коврегін / Науковий вісник Академії муніципального управління Серія "Управління". — 2016. — № 4. — С. 78—84.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. — К.: Видавничий дім "Скіф", 2006. — 48 с.

7. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї / О. Радченко // Актуальні проблеми державного управління: Зб. ОРІНАДУ, 2008. — Вип. 3 (35). — С. 48—54.

8. Стратегія національної безпеки України. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-bez](http://www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-bez)

## References:

1. Hrytsiak, I. Surmin, Yu. Rudenko, O. [and others]. (2011), Public administration in the conditions of global and European integration [Scientific-editorial board], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Bakumenko, V. (2003), Theoretical and organizational principles of public administration: [curriculum vitae], Millennium, Kyiv, Ukraine.
3. Zhovnirchik, Ya. (2010), Derzhavne rehulivannia rozvytku ekonomiky rehioniv ta mizhrehional'nykh ekonomichnykh zv'iazkiv: teoriia, metodolohiia, mekhanizmy [State regulation of the regional economy and inter-regional economic relations: theory, methodology, mechanisms], Yugo-Vostok, Ltd, Donetsk, Ukraine.
4. Kraynik, O. (2002), System approach to regulation of socio-economic development of the region [Regional economy], vol. 1, pp. 158—165.
5. Kovregin, V. (2016), Mechanisms for ensuring national economic interests in the system of higher education of Ukraine [Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management Series], Management, vol. 4, pp. 78—84.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (Accessed 20 Nov 2018).
7. Radchenko, O. (2008), Ukraine in search of the axiological basis of the national idea [Current problems of public administration], ORINADU, Ukraine, v. 3 (35), pp. 48—54.
8. National Security Strategy of Ukraine (2015), Decree of the President of Ukraine, vol. 287/2015 [Electronic resource], available at: [www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-bez](http://www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-bez) (Accessed 26 May 2015).

Стаття надійшла до редакції 01.03.2019 р.

Т. В. Іванова,  
д. держ. упр, професор, професор кафедри менеджменту зовнішньоекономічної  
діяльності підприємств, Національний авіаційний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.77

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ОБСЛУГОВУЮЧОЮ КООПЕРАЦІЄЮ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

T. Ivanova,  
Doctor of Science in Public Administration, professor, professor of the Department  
of Management of Foreign Economic Activity of Enterprises, National Aviation University

PUBLIC ADMINISTRATION OF SERVICE CO-OPERATION OF AGRICULTURAL TERRITORIES:  
PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

*У статті зазначено, що поглиблення євроінтеграційних процесів в Україні вимагають нової моделі публічного управління сільськими територіями. Визначено роль і значення обслуговуючої кооперації у розвитку сільських територій та територіальних громад. Розглянуто світовий досвід публічного управління обслуговуючою кооперацією в умовах децентралізації влади. Доведено, що обслуговуюча кооперація є ключовим механізмом самоорганізації сільських товаровиробників, захисту невеликих селянських, фермерських господарств від недобросовісних посередницьких структур; кооперативні формування є ефективним механізмом побудови нових суспільних відносин та вирішення соціально-економічних проблем сільських територій. Представлено основні проблеми розвитку обслуговуючої кооперації в Україні. Стверджується, що обслуговуюча кооперація у розвинених країнах світу — це основа розвитку сільських територій та економічної самодостатності територіальних громад.*

*The article states that deepening of European integration processes in Ukraine requires a new model of public administration of rural areas. The role and importance of service cooperation in the development of rural territories and territorial communities are determined. The world experience of public management with a cooperative co-operation in the conditions of decentralization of power is considered. It is proved that cooperative formations are an effective mechanism for constructing new social relations and solving socio-economic problems of rural territories. Implementation of state policy in the field of public administration of rural areas requires the use of effective models, actions, normative and legal and economic provision of state regulation mechanisms that together will form the preconditions for sustainable development of territories in general, and rural, in particular. Public*

*management of rural areas is closely linked to the problems of choosing effective areas and instruments for ensuring the development of rural communities and service cooperatives as their economic basis. The state policy in this area is oriented on the development of a model for the development of management of rural cooperatives, adapted to the World standards. The formation of cooperative forms of management, including serving co-operatives, is one of the priority directions of the formation of sustainable development of territories. The need for the development of agricultural cooperatives, primarily servicemen, is an objective necessity in market conditions, as they accelerate transformational changes not only in the development of rural areas and communities, but also in the economy of the country as a whole. The problem of developing the service cooperatives of rural areas is a complex social socio-economic problem that requires effort at all levels of governance and the formation of a civil society. Effective functioning of service cooperatives is a guarantee of effective activity not only of cooperation participants, but also ensures the sustainable development of the territory as a whole, and rural areas, in particular.*

*Ключові слова: державна політика, публічне управління, сільські території, обслуговуюча кооперація, регіон, сталий розвиток.*

*Key words: state policy, public administration, rural territories, servicing cooperation, region, sustainable development.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реалізація державної політики у сфері публічного управління сільськими територіями потребує застосування ефективних моделей, дій, нормативно-правового та економічного забезпечення механізмів державного регулювання які сукупно складуть передумови для сталого розвитку територій в цілому, і сільських, зокрема.

Публічне управління сільськими територіями наразі тісно пов'язане із проблемами вибору ефективних напрямів та інструментів забезпечення розвитку сільських територіальних громад і обслуговуючої кооперації як їх економічної основи.

Політика держави у цій сфері зорієнтована на побудову моделі розвитку управління обслуговуючою кооперацією сільських територій, адаптованої до Світових стандартів. Оскільки як самостійна система, сільські території об'єднують сільську поселенську мережу, природні та людські ресурси, соціальну і виробничу інфраструктуру на селі.

Становлення кооперативних форм господарювання, в тому числі і обслуговуючих кооперативів є одним із пріоритетних напрямів формування сталого розвитку територій.

Необхідність розвитку сільськогосподарських кооперативів, насамперед обслуговуючих, є об'єктивною необхідністю в ринкових умовах, оскільки вони прискорюють трансформаційні зміни не лише у розвитку сільських територій і громад, але й в економіці країни в цілому.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам сталого розвитку територій, в тому числі і сільських, присвячено публікації вчених України: В.І. Лугового, О.Г. Осауленка, О.Ю. Оболенського, А.Е. Величка, М.К. Орлатого, Ю.О. Луненка, В.А. Пуліма, О.М. Могильного, В.М. Вакуленка.

Теоретичні та методологічні аспекти управління обслуговуючою кооперацією сільських територій досліджували М.П. Гриценко, М.Й. Малік, П.Т. Саблук, В.К. Збарський, Р.Я. Корінець.

Позитивно оцінюючи здобутки вчених якими опрацьовано значний масив наукових знань та опубліковано низку наукових праць, слід зазначити, що окремі аспекти публічного управління обслуговуючою кооперацією сільських територій є недостатньо висвітленими та потребують подаль-

ших науково-практичних розвідок, особливо питання формування ефективної моделі розвитку сільських територій, адаптованої до світових стандартів.

## МЕТА СТАТТІ

Мета наукової статті полягає в дослідженні наукових і практичних аспектів публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поглиблення процесів європейської і світової інтеграції, посилення взаємозалежності економік різних країн в глобальному та регіональному вимірах, повсюдність процесів децентралізації влади, які в останні десятиріччя відбуваються в Україні, породжують нові виклики і тим, самим, актуалізують необхідність пошуку ефективних механізмів публічного управління територіальним розвитком.

Реалізація державної політики в цій сфері потребує застосування ефективних моделей, комплексів дій, нормативно-правового забезпечення механізмів державного регулювання, які сукупно створюють передумови для сталого розвитку територій в цілому, і сільських, зокрема.

Становлення наукових досліджень у сфері публічного управління сільськими територіями пов'язане із проблемою вибору ефективних напрямів та інструментів забезпечення розвитку сільських територій, яка особливо гостро постала перед Україною в період трансформації суспільних відносин і становлення ринкової економіки.

Сьогодні очевидно, що регулювання розвитком сільських територій з боку держави є недостатнім і характеризується погіршенням економічної, соціальної і демографічної ситуації [8, с. 53].

Усе очевиднішою стає необхідність розробки та впровадження в практику управління більш ефективних механізмів державного регулювання комплексного розвитку сільських територій, що передбачають розробку та впровадження відповідної стратегії та сприяння підтримки системи їх самоуправління.

Враховуючи те, що дієвою державної регіональної політики в Україні не вироблено, розробка системи механізмів державного регулювання територіального розвитку має не тільки теоретичне, але й вагомим практичне значення.

Комплексне вивчення державної політики та її аналізу у сфері територіального розвитку, проведений науковцями підтверджують той факт, що в основі державного регулювання розвитку сільських територій повинна бути парадигма сільського розвитку, що передбачає надання визначальної ролі у цьому процесі сільському соціуму, а не аграрній сфері.

Традиційний набір методів та інструментів державного впливу на розвиток сільських територій має базуватись на чітко визначених пріоритетах [9, с. 176].

На наш погляд, найбільш важливим важелем у розвитку сільських територій є розбудова інститутів кооперації взагалі, і обслуговуючої, зокрема.

Комплексний розвиток територіальних громад тісно пов'язаний з розвитком обслуговуючої кооперації, що стала найбільш поширеною формою кооперативного руху багатьох країн Європи і світу кінця 20 і початку 21 ст.

Принцип ефективної організації територіальних громад на основі розвитку різноманітних форм кооперації визначені у міжнародних документах, прийнятих міжнародним корпоративним альянсом і схвалених Міжнародною організацією Праці та Організацією Об'єднаних націй [2, с. 154].

Встановлено, що в кооперативному секторі світової економіки зайнято понад 800 млн осіб, а послугами підприємств користується близько половини населення планети [1].

Світовий та вітчизняний досвід поширення ефективно діючих обслуговуючих кооперативів свідчить про їх високий економічний та соціальний ефекти [5]. На сьогоднішній день створення таких форм організації праці в аграрному секторі є одним із дієвих механізмів підвищення ефективності маркетингової та збутової діяльності виробників, а отже, розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

По-суті обслуговуюча кооперація є ключовим механізмом самоорганізації сільських товаровиробників, захисту невеликих селянських, фермерських господарств від недобросовісних посередницьких структур та залежності від них [6, с. 3].

Довгострокова перспектива державної політики у цій сфері діяльності повинна враховувати, насамперед, те, що кооперативний рух у всьому світі — це об'єднання сільськогосподарських виробників задля задоволення як власних соціальних і економічних потреб, так і перспектив розвитку регіону і держави. Адже саме через кооперацію можливо досягти структурних перетворень, адаптувати населення сільських територій до стрімких змін в умовах трансформації суспільних відносин.

Кооперація, на переконання провідних науковців у цій сфері, є однією з важливих форм ведення господарства в аграрному секторі [3, с. 201].

Обслуговуюча кооперація сприяє [6, с. 5]:

По-перше, підвищенню ефективності виробництва через оптимізацію витрат товаровиробників на придбання засобів виробництва.

По-друге, розширенню доступу виробників до агросервісних послуг, більш ефективному використанню каналів збуту, досягненню міцних позицій на ринку.

По-третє, створення додаткових робочих місць у сільській місцевості, поліпшення соціального захисту населення, підвищення рівня розвитку територіальних громад.

Особлива важлива роль обслуговуючої кооперації у розвитку сільських територій проявляється в умовах реалізації політики децентралізації. Адже саме через розвиток кооперативних форм господарювання створюються умови для формування конкурентного підприємницького середовища та розвитку громад.

Кооперативні формування є досить ефективним механізмом об'єднання і згуртування населення

сільських територій, побудови нових суспільних відносин та вирішення соціально-економічних проблем жителів сільських територій [7].

На наш погляд, це справедливо лише за умови, якщо обслуговуючі кооперативи відповідають основним міжнародним принципам кооперації.

На практиці обслуговуючі кооперативи змушені здійснювати свою діяльність у вкрай недосконалому правовому полі.

Варто зауважити і на відсутність достатньої державної підтримки у розвитку обслуговуючої кооперації.

У цілому сучасна політика держави спрямована лише на підтримку діючих кооперативів, при необхідності підтримки і розвитку нових.

На наш погляд, саме відсутність такої підтримки негативно позначається на поширенні обслуговуючої кооперації в державі.

Традиційний набір методів та інструментів державного впливу на розвиток сільських територій має доповнюватись формуванням нових інституцій: агенцій регіонального розвитку, страхових компаній, бізнес-інкубаторів, місцевих і регіональних гарантійних фондів.

## ВИСНОВОК

У результаті проведеного дослідження слід констатувати, що проблема розвитку обслуговуючої кооперації сільських територій — це складна суспільна соціально-економічна проблема, яка потребує зусиль на всіх рівнях управління та формування громадського суспільства.

На сьогодні потенціал обслуговуючої кооперації в Україні залишається нереалізованим. Між тим саме обслуговуюча кооперація у розвинених країнах світу — це основа розвитку сільських територій та економічної самодостатності територіальних громад.

Особливо важлива роль обслуговуючої кооперації в економічному та соціальному розвитку сільських територій в умовах децентралізації влади на місцях.

Отже, ефективне функціонування обслуговуючих кооперативів запорука ефективної діяльності не лише учасників кооперації, а й забезпечує сталий розвиток території в цілому, і сільських територій, зокрема.

## Література:

1. The International Co-operative Alliance: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс] / Международный кооперативный альянс. — Режим доступу: <https://ica.coop/en/thealliance>
2. Бурик З.М. Державне регулювання сталого розвитку України: теорія та практика: монографія / З.М. Бурик. — Львів: Вид-во Простір-М., 2017. — 384 с.
3. Величко А.С. Формування обслуговуючих кооперативів. Дієвий шлях сталого розвитку сільських територій / А.Е. Величко // Вісн. Дніпропетр. держ. аграрно-економ. ун-ту: наук.-теорет., наук.-практ. журнал. — 2013. №2 — С. 201–204
4. Гриценко М. Чому в Україні не розвиваються сільськогосподарські кооперативи [Електронний ресурс] Я.М. Гриценко. — Режим доступу: [https://](https://galinfo.com.ua/news/chomu_v_ukraini_ne_rozvyvayutsya_silskogospodarski_kooperatyvy_108592.html)

[galinfo.com.ua/news/chomu\\_v\\_ukraini\\_ne\\_rozvyvayutsya\\_silskogospodarski\\_kooperatyvy\\_108592.html](https://galinfo.com.ua/news/chomu_v_ukraini_ne_rozvyvayutsya_silskogospodarski_kooperatyvy_108592.html)

5. Кооперація — пріоритет №1 у стратегії розвитку громад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mit5na-gromada.org.ua/news/kooperatsiya-prioritet-l-u-strategiyi-rrozvitku-gromad.html>

6. Малік М.Й. Проблемні питання розвитку кооперації та інтеграційних відносин і АПК / М.Й. Малік, Ю.Я. Лузан // Економіка АПК. — 2010. — № 3. — С. 3—9.

7. Непочатенко О.О. Сучасний стан та перспективи розвитку обслуговуючої сільськогосподарської кооперації в Україні / О.О. Непочатенко, О.Т. Прокопчук — [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=zhpumus\\_2014\\_84\\_22](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=zhpumus_2014_84_22)

8. Орлатий М.К. Розвиток сільських територій України (1990–2010 роки): моногр. / М.К. Орлатий, І.Ф. Гнибіденко, І.М. Демчак [та ін.] / За ред. М.К. Орлатого. — К.: НДУ "Укراгропромпродуктивність", 2012. — 752 с.

## References:

1. The International Co-operative Alliance, available at: <https://ica.coop/en/thealliance> (Accessed 4 September 2018).
2. Buryk, Z.M. (2017), *Derzhavne rehuliuвання staloho rozvytku Ukrainy: teoriia ta praktyka* [State regulation of sustainable development of Ukraine: theory and practice], Prostir-M, L'viv, Ukraina.
3. Velychko, A.S. (2013), "Formation of service cooperatives. An effective way of sustainable development of rural areas", *Dnipropetr. derzh. aharno-ekonom. un-tu: nauk.-teoret., nauk.-prakt. Zhurnal*, vol. 2, pp. 201—204.
4. Hrytsenko, M. (2012), "Why do not agricultural cooperatives develop in Ukraine?", available at: [https://galinfo.com.ua/news/chomu\\_v\\_ukraini\\_ne\\_rozvyvayutsya\\_silskogospodarski\\_kooperatyvy\\_108592.html](https://galinfo.com.ua/news/chomu_v_ukraini_ne_rozvyvayutsya_silskogospodarski_kooperatyvy_108592.html) (Accessed 20 April 2012).
5. Co-operation is the priority number 1 in the community development strategy, available at: <http://mit5na-gromada.org.ua/news/kooperatsiya-prioritet-l-u-strategiyi-rrozvitku-gromad.html> (Accessed 5 April 2015).
6. Malik, M.J. (2010), "Problematic issues of development of cooperation and integration relations and agro-industrial complex", *Ekonomika APK*, vol. 3, pp. 3—9.
7. Nepochatenko, O.O. (2014), "Current state and prospects of development of service agricultural cooperation in Ukraine", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=zhpumus\\_2014\\_84\\_22](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=zhpumus_2014_84_22) (Accessed 20 February 2014).
8. Orlatij, M.K. (2012), *Rozvytok sil's'kykh terytorij Ukrainy (1990—2010 roky)* [Development of rural areas of Ukraine (1990—2010)], NDU "Ukrahropromproduktivnist", Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 01.03.2019 р.



З. М. Бурик,  
 д. держ. упр, старший викладач кафедри регіонального управління  
 та місцевого самоврядування, ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.81

# ДЕРЖАВНА ПІДТРИМКА ОБСЛУГОВУЮЧОЇ КООПЕРАЦІЇ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Z. Buryk,  
 Doctor of Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Regional Administration  
 and local government of LRIDA NAPA under the President of Ukraine

## STATE SUPPORT OF SERVICE COOPERATIVES OF RURAL AREAS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

*У науковій статті проаналізовано відображення у Глобальних цілях сталого розвитку до 2030 року окремі аспекти розвитку територій, зокрема сільських територій, міст та продовольчої безпеки, продуктивності сільського господарства, формування нових виробництв та обслуговуючої кооперації сільських територій. Виявлено особливості та значення обслуговуючої кооперації, як форми господарювання та можливості кооперативних структур для розвитку агросектору і сільських територій. Наведено нормативно-правові основи регулювання обслуговуючої кооперації в Україні: Конституція України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Закон України "Про кооперацію" та інших. Висвітлено ключові цілі та положення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки. Охарактеризовано структуру механізму державної підтримки обслуговуючої кооперації сільських територій, складовими якого визначено: нормативно-правову, інституційну, організаційну, фінансову та інформаційну. Важливою визначено фінансову складову, яка виявляється через пільгове оподаткування та субсидування, кредитування, виділення коштів на підтримку кооперації через державні цільові програми.*

*The scientific article analyzes the reflection in the Global Sustainable Development goals by 2030 of certain aspects of the development of territories, in particular rural areas, cities and food security, agricultural productivity, the formation of new productions, an increase in the overall level of investment in agricultural production, the creation of new innovative forms of production organization and servicing cooperation of rural territories, increase of productivity of agricultural production.*

*The peculiarities and significance of service cooperation as a form of management and the possibilities of cooperative structures for the development of agro-sectors and rural territories, in particular: the possibility of organizing large-scale production with a high level of sales, the possibility of obtaining various forms of state support, the role of cooperatives in raising the level of employment of rural areas.*

*The normative and legal bases of regulation of service cooperation in Ukraine are presented: the Constitution of Ukraine, the Commercial Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Law of Ukraine "On Cooperation" and others. The key goals and provisions of the Concept for the Development of Farmers and Agricultural Cooperatives for 2018–2020 are highlighted as the main strategic document aimed at creating the necessary organizational, material, regulatory environment and environment to stimulate the development of service cooperatives and agriculture in general.*

*The structure of the mechanism of state support of service cooperation of rural territories, the components of which are defined: normative-legal, institutional, organizational, financial and informational. An important financial component is identified, which is manifested through preferential taxation and subsidies, lending, and the allocation of funds to support co-operation through state-targeted programs.*

*According to the results of the research, it has been established that today, in Ukraine, the leading documents by which the mechanisms of state support of service cooperatives of rural areas are built are: the Law of Ukraine "On Cooperation", the Commercial Code of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, the Concept of development of farms and agricultural cooperatives for 2018–2020 years. At the same time, financial support mechanisms for servicing cooperatives are not sufficiently expressed.*

*Ключові слова: державна підтримка, обслуговуюча кооперація, цілі сталого розвитку, сільські території.  
Key words: state support, serving cooperation, goals of sustainable development, rural territories.*

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

Забезпечення сталого зростання у світовому та національному масштабах потребує досягнення цілей та завдань сталого розвитку. Серед пріоритетів для його досягнення (Глобальні цілі сталого розвитку 2030) можемо виділити подолання голоду та розвиток сільськогосподарства, скорочення нерівності, розвиток міст та територій, гідну працю та економічне зростання, що безпосередньо пов'язані з розвитком сільських територій та кооперації як форми організації сільськогосподарського виробництва. Для стимулювання обслуговуючої кооперації в Україні необхідна державна підтримка, що може ґрунтуватись на пошуку джерел пільгового оподаткування, фінансового прямого та непрямого стимулювання обслуговуючої кооперації, що потребує додаткового наукового аналізу.

## 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 тематики кооперації сільського господарства, виявленню недоліків та переваг формування малого підприємництва та висвітлення найбільш важливих аспектів займалось чимало науковців, а саме: В. Бондарчук, А. Величко, Р. Голуб, Н. Демчук, О. Добровольська, А. Збарська, В. Зіновчук, І. Кадирус, Г. Калетник, Л. Катан, І. Кунь, Н. Морозюк, І. Мосіюк, С. Мосіюк, М. Помазан, О. Рудік, С. Слюсар, М. Талавиря, В. Терещенко, Ю. Ульяновченко, В. Чеботарьов та інші.

Окремим аспектам публічного управління присвячені дослідження: В. Зіновчук, С. Приліпко, О. Собкевич. Разом із тим, науковцями не досліджені питання стимулювання споживчої кооперації в умовах необхідності досягнення сталого розвитку в Україні.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз механізмів державної підтримки обслуговуючих кооперативів сільських територій.

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

Процеси становлення України як незалежної держави, та прийняття світовою спільнотою Концепцій сталого розвитку розвивалися схожим темпом. Так, упродовж 1991—2015 рр., на світовому рівні прийнято низку важливих документів: програма дій "Порядок денний на XXI століття", одним із основних напрямів реалізації якої є розроблення регіональних порядків денних для великих і малих міст; "Стамбульська декларація по населених пунктах" і "Порядок денний ХАБІТАТ", прийняті на Міжнародній конференції ООН зі сталого розвитку населених пунктів; матеріали засідань Комісії ООН щодо населених територій і сесій Комітету з населених пунктів (ЄЕК ООН); "Керівні принципи планування сталого розвитку населених пунктів ЄЕК ООН". "Порядок денний на XXI століття" закликає уряди прийняти національні стратегії сталого розвитку, які необхідно розробляти з широким залученням громадськості. Відповідно до вказаної угоди, головну відповідальність за зміни покладено на національні уряди. У документі зазначено, що вони мають співпрацювати з місцевою владою та об'єднаннями громадян.

У сучасних умовах, Глобальні цілі сталого розвитку, затверджені у 2015 р. на саміті Організації Об'єднаних Націй (далі — ООН), сьогодні є основою формування національних стратегій в Україні. Для того, щоб досягнути визначених цілей, необхідно впровадити ефективні та організаційно сформовані механізми державного регулювання та підтримки. Це створення ефективного інституційного, організаційного, нормативно-правового, інформаційного забезпечення. Орієнтиром таких змін має стати створення високого економічного потенціалу, підвищення життєвих стандартів, збереження довкілля, територіальної рівності. У цьому контексті зростає роль розвитку сільських територій та побудови на них виробничих кооперативних об'єднань.

Кооперація є однією з традиційних форм господарювання в аграрному секторі. Як система соціально-економічних відносин вона істотно впливає на розвиток управління й економіки країни. Будучи особливим суспільно-господарським інститутом, кооперація слугує об'єднувальним елементом формування і реалізації колективного інтересу. Певний інтерес у напрямі комплексного розвитку сільських територій становить обслуговуюча кооперація як різновид кооперативного руху. В умовах децентралізації влади та за сучасних процесів економіко-адміністративного управління дослідження теоретико-методологічних аспектів специфіки публічного управління розвитком обслуговуючої кооперації сільських територій на інноваційних засадах є актуальною проблемою сьогодення [12, с. 102].

Особливість розвитку кооперативів у тому, що вони розвиваються як економічні і соціальні структури та найбільш поширені у сферах, де виробникам не вигідно діяти на ринку самостійно, не вигідно вкладати капітал приватному бізнесу або у сферах із підвищеними ризиками господарювання. Агропромислове виробництво характеризується за всіма цими показниками. Європейські країни через кооперативні формування в аграрному секторі реалізують понад 60% усієї виробленої фермерами продукції, а скандинавським країнам належить навіть більше 80%. Кооперативи Китаю та Японії реалізують на внутрішньому та зовнішньому ринках понад 90% сільськогосподарської продукції, виробленої своїми членами [13, с. 46].

Можливості кооперативних структур щодо покращення конкурентоспроможності малих та середніх виробників виражаються у: оптовій закупівлі засобів виробництва; об'єднанні зусиль членів кооперативу у сфері продажу та доставки виробленої продукції; спільній власності на обладнання, техніку та устаткування; полегшенні доступу до фінансово-кредитних ресурсів; отриманні консультаційних послуг та інформації щодо ситуації на ринку; лобіюванні захисту інтересів на національному та регіональному рівнях; спрощенні доступу до ринку збуту продукції; підвищенні якості продукції; зменшенні витрат та збільшенні доходів членів кооперативу; сприянні зайнятості сільського населення; формуванні навичок самоврядування та ефективного господарювання на селі [1, с. 60].

На підставі аналізу теоретичних концепцій розвитку інноваційних процесів і досвіду функціонування кооперативних структур виділимо три аспекти дослідження місця і ролі обслуговуючої кооперації в розвитку

сільських територій з позицій: інноваційно-активної форми господарювання, важливого елемента інноваційної інфраструктури та можливостей використання відповідного потенціалу. Незважаючи на те що сервісні кооперативи перш за все обслуговують малих товаровиробників, вони є джерелом підвищеного попиту на інновації управлінсько-технологічного характеру. Для більшості сільськогосподарських виробників, що не входять до складу кооперативу, придбання високоефективного обладнання є непосильним і недоцільним унаслідок неповного завантаження потужностей. В обслуговуючому кооперативі капіталовкладення кожного окремого члена на купівлю і встановлення основних фондів є істотно нижчими. Завдяки повному завантаженню потужностей придбане обладнання використовується більш ефективно, а його експлуатаційні витрати мінімізуються [12, с. 104].

На сьогодні виділяють три основні групи законодавчих актів, нормами яких регламентуються кооперативні відносини у сільському господарстві: 1) загальне законодавство, дія якого поширюється на всіх суб'єктів господарювання; 2) галузеве законодавство (особливо земельне, аграрне та інше); 3) спеціальне законодавство (кооперативне, зокрема аграрно-кооперативне). До загального законодавства належать [11, с. 16]:

Конституція України — норми якої є нормами прямої дії і поширюються на всіх суб'єктів господарських відносин. Так, у Конституції України закріплено низку норм, які певною мірою регламентують кооперативні відносини у сільському господарстві. Це, зокрема, стаття 14 Конституції України, яка гарантує право власності на землю; стаття 41 Конституції України, яка передбачає право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Важливе значення для діяльності сільськогосподарських кооперативів має і стаття 42 Конституції України, яка закріплює право на підприємницьку діяльність [4; 11, с. 17];

Господарський кодекс України — він містить норми які регулюють порядок створення, державну реєстрацію, реорганізацію та ліквідацію суб'єктів підприємницької діяльності [2; 11, с. 17];

Цивільний кодекс України — регулює порядок укладення цивільно-правових договорів між суб'єктами підприємницьких відносин, особливості цивільно-правової відповідальності за невиконання цивільно-правових договорів; — Кодекс законів про працю України — містить правові регулювання робочого часу і часу відпочинку працівників, оплату праці працівників, відповідальність за порушення дисципліни праці [11, с. 17].

Важливим аспектом забезпечення сталого розвитку у світовому та загальноукраїнському вимірі сьогодні є стабільний та сталий розвиток міст та громад. Ці питання відображено у цілі сталого розвитку 11 (далі — ЦСР 11) "Забезпечення відкритості, безпеки й екологічної стійкості міст й населених пунктів". Зокрема відповідно до даної цілі передбачено [14]:

1. До 2030 року розширити масштаби відкритої для всіх і екологічно стійкої урбанізації та можливості для комплексного і сталого планування населених пунктів та управління ними на основі широкого участі в усіх країнах.

2. Підтримувати позитивні економічні, соціальні та екологічні зв'язки між міськими, приміськими і сільськи-



**Рис. 1. Механізм державної підтримки обслуговуючої кооперації на сільських територіях**

ми районами на основі підвищення якості планування національного та регіонального розвитку.

Сталий розвиток сільських територій науковцями трактується як система організаційно-економічних, політико-правових заходів, спрямованих на забезпечення пропорційних, незворотних і стабільних прогресивних змін у виробничій, соціальній та екологічній сферах, які відбуваються у кожній зі складових сільської території [6, с. 202]. Проблема сталого розвитку сільських територій набула актуальності паралельно з тривалими реформами у аграрному секторі економіки, які з плином часу виявилися не зовсім вдалим. Аналіз статистичних даних дозволяє говорити про відсутність умов пристойного життя селян. 70 % сільських населених пунктів не мають на своїй території дитячих дошкільних закладів. Незадовільним є забезпечення їх побутовим, медичним обслуговуванням, послугами зв'язку, радіо тощо [6, с. 202].

Разом із цим, питання розвитку сільського господарства виокремлено у ЦСР 2 "Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства":

1. До 2030 року подвоїти продуктивність сільського господарства і доходи дрібних виробників продовольства, зокрема жінок, представників корінних народів, фермерських сімейних господарств, скотарів і рибалок, у тому числі шляхом забезпечення гарантованого та рівного доступу до землі, інших виробничих ресурсів і факторів сільськогосподарського виробництва, знань, фінансових послуг, ринків і можливостей для збільшення доданої вартості та зайнятості в несільськогосподарських секторах [14].

2. До 2030 року забезпечити створення стійких систем виробництва продуктів харчування й упровадити методи ведення сільського господарства, які дозволяють підвищити життєстійкість і продуктивність та

збільшити обсяги виробництва, сприяють збереженню екосистем, зміцнюють здатність адаптуватися до зміни клімату, екстремальних погодних явищ, засух, повеней та інших лих і поступово покращують якість земель та ґрунтів [14].

3. Збільшити інвестування, у тому числі шляхом активізації міжнародного співробітництва, в сільську інфраструктуру, сільськогосподарські дослідження й агропропаганду, розвиток технологій і створення генетичних банків рослин і тварин з метою зміцнення потенціалу країн, що розвиваються, особливо найменш розвинених країн, у галузі сільськогосподарського виробництва [14].

Для реалізації таких цілей та завдань в Україні необхідним буде: вирішити питання з притоком інвестицій у сільські території, зокрема стимулювати розвиток сільськогосподарських виробництв, стимулювати впровадження інновацій у виробництва для підвищення ефективності їх роботи та збільшення зацікавленості інвесторів у капіталовкладеннях, запровадження першопочаткового державного дотування діяльності сільськогосподарських товаровиробників.

В Україні для реалізації основних положень, що визначені у Глобальних цілях сталого розвитку, існує низка стратегічних документів, якими може регулюватись підтримка обслуговуючої кооперації та сільських територій слугує Концепції розвитку фермерських господарств та с/г кооперації на 2018—2020 роки.

Реалізація Концепції розвитку фермерських господарств та с/г кооперації на 2018—2020 роки є інструментом забезпечення сталого економічного зростання сільських громад через розвиток аграрного підприємництва. Адже більшість людей, які живуть у сільській місцевості зайнята саме у сільському господарстві, з яких понад 90% — малі виробники, фермери та господарства населення [5]. Метою Концепції є створення необхідних організаційних, правових та фінансових

передумов для розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації, покращення матеріально-фінансового становища сільського населення шляхом [10]:

1. Надання підтримки фермерським господарствам.
2. Створення нових робочих місць на селі, зокрема через стимулювання сільськогосподарської кооперації.
3. Диверсифікації діяльності фермерських господарств.
4. Створення передумов кредитування фермерських господарств за доступними кредитними ставками.
5. Збільшення рівня реальних доходів сільського населення від передачі в оренду сільськогосподарських угідь.

Відповідно до згаданої раніше Концепції розвитку фермерських господарств та с/г кооперації на 2018—2020 роки, державну підтримку пропонується здійснювати на програмних засадах, шляхом: стимулювання створення нових фермерських господарств; посилення конкурентоспроможності фермерських господарств; стимулювання розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; стимулювання переходу фермерських господарств на виробництво органічної продукції (сировини); стимулювання первинної обробки та переробки вирощеної фермерськими господарствами продукції; підтримка розвитку тваринництва у фермерських господарствах; стимулювання розвитку виноградарства, садівництва і хмелярства у фермерських господарствах; техніко-технологічне оновлення фермерських господарств та сільськогосподарських кооперативів [10].

Механізм (модель) державної підтримки обслуговуючої кооперації у сільських територіях може включати сформоване нормативно-правове забезпечення підтримки, наявність органів влади, що відповідають за реалізацію такої підтримки, наявність планів заходів підтримки та їх поетапна реалізація. Серед фінансових механізмів підтримки можемо виділити пільгове оподаткування та субсидування, кредитування, виділення коштів на підтримку кооперації через державні цільові програми. Окремим напрямом варто виділити консультативну, інформаційну підтримку та лобізм, що може включати центри навчання та консультацій для сільгоспвиробників, підтримка та пошук зарубіжних партнерів для експортування сільськогосподарської продукції окремим кооперативів, допомога в підготовці кадрів для обслуговуючих виробництв тощо (див. рис. 1).

Більшість державних і регіональних програм, пов'язаних з розвитком сільських територій, мають переважно декларативний характер, або не забезпечуються необхідними фінансовими ресурсами, що ускладнює, а подекуди і цілком унеможлиблює їхнє виконання. Це зокрема стосується Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, Концепції загальнодержавної програми сталого розвитку сільських територій до 2020 року, Концепції розвитку села та формування самодостатніх територіальних громад на період до 2015 року, затвердженої рішенням Львівської обласної ради від 4 грудня 2007 р., а також багатьох інших [7, с. 5].

Соціальними мотивами кооперативної інтеграції товаровиробників є можливість вирішення ряду важливих

проблем на сільських територіях шляхом підвищення зайнятості сільського населення, його соціальної інтеграції, розвитку людського капіталу. Вагомим також є вплив на екологічний стан сільських територій. Можливість вирішення екологічних проблем полягає у здатності кооперативів акумулювати ресурси для впровадження еколого-безпечних технологій, розвитку органічного землеробства. Окрім цього, скоординована господарська діяльність дозволить дрібним товаровиробникам диверсифікувати виробництво з дотриманням сівозмін, що знизить негативний вплив на навколишнє природне середовище монокультурності, яка набула поширення у більшості регіонів України. Досягнення вищезазначених цілей створення сільськогосподарських кооперативів може бути забезпечене шляхом реалізації ними основних функцій, таких як: представницька — лобювання та захист інтересів учасників кооперативу в державних органах влади; інформаційна — інформаційне забезпечення учасників кооперативу; комунікаційна — обмін досвідом, об'єднання активів для реалізації інноваційно-інвестиційних проектів; фінансова — фінансово-кредитне забезпечення учасників кооперативу; комерційна — усунення локального монополізму посередників [9, с. 276].

Науковці переконані, що саме кооперативні формування дадуть можливість: консолідовано здавати в оренду землю; включати вироблену фермерськими та селянськими господарствами продукцію до маркетингового ланцюга; підвищити додану вартість продукції шляхом покращення первинної обробки та зберігання; підвищити безпеку та якість сільськогосподарської продукції. Окрім того, кооперативи стануть ефективним механізмом згуртування селян і дадуть можливість вирішити цілу низку їх соціально-економічних проблем. Кооперація дозволяє зробити успішним і привабливим малий і середній сільськогосподарський бізнес, особливо для молоді. Враховуючи те, що в селах України проживає третина населення, можна сміливо говорити, що кооперацію слід розглядати як інструмент зміни на краще життя сільської громади [1, с. 59].

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

За результатами дослідження встановлено, що сьогодні, в Україні, провідними документами, за допомогою яких побудовані механізми державної підтримки обслуговуючих кооперативів сільських територій є: Закон України "Про кооперацію", Господарський кодекс України, Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, Концепція розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018—2020 роки. Разом із тим, недостатньо вираженими є фінансові механізми підтримки обслуговуючих кооперативів. Перспективними з точки зору подальших досліджень є питання пошуку непрямих джерел фінансової підтримки обслуговуючих кооперативів сільських територій.

### Література:

1. Гончарук І.В. Роль сільськогосподарських кооперативів у забезпеченні сталого розвитку сільських те-

риторій Вінницької області / І.В. Гончарук // Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. — 2017. — № 8. — С. 56—67.

2. Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

3. Земельний кодекс України № 1012-VIII від 18.02.2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1012-19>

4. Конституція України від 28.06.1996 із змінами і доповненнями станом на 2016 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

5. Кооперація як інструмент сталого розвитку сільських територій // Інфоіндустрія. — 2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://infoindustria.com.ua/kooperatsiya-yak-instrument-stalogo-rozvitku-sil'skih-teritoriy/>

6. Маркович Н.В. Регіональні тенденції соціально-економічного розвитку сільських територій Львівщини в умовах глобалізації / Н.В. Маркович // Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. — 2014. — № 1. — С. 200—209.

7. Притула Х. М. Проблеми та перспективи розвитку сільських територій України / Х. Притула, В. Борщевський, В. Крупін, І. Куліш / Інститут регіональних досліджень НАН України. — 2011. — 60 с.

8. Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 № 1087-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>

9. Прокопчук О.А. Кооперація як чинник сталого розвитку сільських територій / О.А. Прокопчук, М.І. Яремova // Кооперативні читання: 2014: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 27—29 берез. 2014 р. — Житомир: ЖНАЕУ, 2014. — С. 273—277.

10. Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки: Закон України від 13 вересня 2017 р. № 664-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80>

11. Розвиток кооперативного руху в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u169/tezi\\_dopovidey\\_1.pdf](https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u169/tezi_dopovidey_1.pdf)

12. Сергій П. Інноваційний розвиток обслуговуючої кооперації сільських територій: публічно-управлінський аспект / С. Приліпко // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2018. — № 2. — С. 102—108.

13. Торосян Г.А. Сільськогосподарська обслуговуюча кооперація як стратегічний напрям у контексті соціально-економічного розвитку сільських територій / Г.А. Торосян // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — 2016. — С. 45—48.

14. Цілі сталого розвитку 2016—2030. Національна доповідь [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/>

## References:

1. Honcharuk, I. V. (2017), "The role of agricultural cooperatives in ensuring the sustainable development of rural areas of the Vinnytsia region", *Ekonomika. Finansy.*

*Menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky*, vol. 7, pp. 56—57.

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Commercial Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (Accessed 25 Feb 2019).

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "On Amendments to the Land Code of Ukraine on Land Bidding", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1012-19> (Accessed 25 Feb 2019).

4. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

5. Info Industry (2018), "Cooperation as an instrument for the sustainable development of rural areas", available at: <http://infoindustria.com.ua/kooperatsiya-yak-instrument-stalogo-rozvitku-sil'skih-teritoriy/> (Accessed 25 Feb 2019).

6. Markovych, N. V. (2014), "Regional tendencies of social and economic development of rural areas of Lviv region in the conditions of globalization", *Problemy teorii ta metodolohii bukhgalters'koho obliku, kontroliu i analizu*, vol. 1, pp. 200—209.

7. Prytula, Kh. M. Borshevskyy, V. V. Krupin, V. Ye. and Kulish, I. M. (2011), *Problemy ta perspektyvy rozvytku sil's'kykh terytorij Ukrainy* [Problems and prospects of development of rural territories of Ukraine], Instytut rehional'nykh doslidzhen NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), Law of Ukraine "About cooperation", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1087-15> (Accessed 25 Feb 2019).

9. Prokopchuk, O. A. and Yaremova, M. I. (2014), "Cooperation as a factor in the sustainable development of rural areas", *Kooperatyvni chytannia: 2014: materialy Vseukr. nauk.-prakt. konf.* [Cooperative readings: 2014: materials Allukr. sci. pract. conf.], ZhNAEU, Zhytomyr, Ukraine, 27—29 march, pp. 273—277.

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Law of Ukraine "On Approval of the Concept of Development of Farmers and Agricultural Cooperatives for 2018—2020", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

11. NUBIP (2016), "Development of cooperative movement in Ukraine", available at: [https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u169/tezi\\_dopovidey\\_1.pdf](https://nubip.edu.ua/sites/default/files/u169/tezi_dopovidey_1.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).

12. Serhij, P. (2018), "Innovative development of the service cooperation of rural areas: the public management aspect", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriadvannia*, vol. 2, pp. 102—108.

13. Torosian, H. A. (2016), "Agricultural service cooperatives as a strategic direction in the context of socio-economic development of rural areas", *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, pp. 45—48.

14. UN House in Ukraine (2017), "Sustainable Development Goals 2016—2030. National report", available at: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/> (Accessed 25 Feb 2019).

*Стаття надійшла до редакції 04.03.2019 р.*

І. Я. Зима,  
к. мед. н., головний лікар комунального закладу  
"Рівненська обласна клінічна лікарня", м. Рівне

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.87

## АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ВІДПОВІДНОСТІ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ДЕРЖАВНІ ФІНАНСОВІ ГАРАНТІЇ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ"

I. Zyma,  
PhD in Medical scienc Chief Physician of the Municipal Institution  
"Rivne Regional Clinical Hospital", city of Rivne

ANALYSIS OF THE MODERN SYSTEM OF HEALTH CARE REFORM IN ACCORDANCE  
WITH THE LAW OF UKRAINE "ON STATE FINANCIAL GUARANTEES OF PUBLIC HEALTH CARE"

*У статті визначено, що інституційне забезпечення реформування системи охорони здоров'я в Україні є комплексною системою. Вона містить у собі основні види інститутів: інститути-організації, інститути-нормотворчі акти, неформальні інститути. Діяльність інститутів-організацій значною мірою впливає на відповідні процеси за рахунок організації якісної співпраці з іншими органами державного управління, органічній єдності з цілісною системою державного управління та ефективною внутрішньої системи менеджменту. Основою кожної системи інститутів-організацій є сформоване законодавче та нормативне поле відповідної сфери діяльності, зокрема системи охорони здоров'я. Таке поле формують інститути-норми. Важливим інституційним елементом системи охорони здоров'я України є неформальні інститути. Норми поведінки в сім'ї, відношення до свого здоров'я, відношення до здоров'я в суспільстві, самостійне використання та доступність ліків в Україні, самолікування, використання методів народної медицини є основними інституційними елементами культури народу України в процесі охорони здоров'я.*

*У статті проаналізовано основні законотворчі та нормативні документи, які є інституційною основою процесу реформування національної системи охорони здоров'я. Визначено, що основними законами, що регулюють цю сферу є: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення", Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості", Закон України "Про лікарські засоби". Законодавчі акти підсилюються введеними в дію програмами та іншими документами національного значення. Серед таких документів необхідно визначити як головні: "Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015—2020 рр.", Концепцію Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір", Наказом МОЗ України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я".*

*The article states that the institutional support for reforming the health care system in Ukraine is an integrated system. It includes the main types of institutes: institutes-organizations, institutes-normative acts, informal institutes. The activities of the institutes-organizations largely affect the relevant processes through the organization of qualitative cooperation with other public administration bodies, organic unity with the integral system of public administration and an effective internal management system. The basis of each system of institute-organizations is the established legislative and normative field of the corresponding sphere of activity, in particular the health care*

**system. Such a field forms institutions-norms. Informal institutions are an important institutional element of Ukraine's health care system. The rules of behavior in the family, the attitude towards their health, the attitude to health in society, the independent use and availability of drugs in Ukraine, self-treatment, and the use of folk medicine methods are the main institutional elements of the culture of the people of Ukraine in the process of health care.**

**The article analyzes the main legislative and normative documents, which are the institutional basis of the process of reforming the national health care system. The author determines that the main laws regulating this sphere are: the Law of Ukraine "Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care", the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Care of the Population", the Law of Ukraine "On Increasing the Availability and Quality of Medical Care in Rural Areas", the Law of Ukraine "On Medicines". Legislation is being strengthened by programs and other documents of national importance put into effect. Among such documents should be identified as the main ones: "National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period of 2015–2020", the Concept of the National Program "Health 2020: Ukrainian Dimension", the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On Approval of Regulatory Documents application of telemedicine in the field of healthcare".**

*Ключові слова: аналіз, інститути, система, реформування, охорона здоров'я, державні, фінансові, гарантії, медичне, обслуговування.*

*Key words: analysis, institutes, system, reform, health care, state, financial, guarantees, medical, service.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інституційне забезпечення реформування системи охорони здоров'я в Україні є комплексною системою, яка, як і кожна інституційна система, включає в себе основні види інститутів: інститути-організації, інститути-нормотворчі акти, неформальні інститути. Діяльність інститутів-організацій значною мірою впливає на відповідні процеси за рахунок організації якісної співпраці з іншими органами державного управління, органічній єдності з цілісною системою державного управління та ефективної внутрішньої системи менеджменту. Основою кожної системи інститутів-організацій є сформоване законодавче та нормативне поле відповідної сфери діяльності, зокрема системи охорони здоров'я. Таким чином формується єдність інститутів-організацій та інститутів-норм. Основними інститутами-організаціями, що визначають, регулюють та управляють процесом проведення реформування охорони здоров'я в Україні є Міністерство охорони здоров'я України та Національна служба здоров'я України. Ці дві організації працюють в єдиному організаційно-управлінському та правовому полі з Кабінетом міністрів України, Обласними державними адміністраціями, органами регіонального управління та місцевого самоврядування.

Важливим інституційним елементом системи охорони здоров'я України є неформальні інститути. Норми поведінки в сім'ї, відношення до свого здоров'я, відношення до здоров'я в суспільстві, самостійне використання та доступність ліків в Україні, самолікування, використання методів народної медицини є основними інституційними елементами культури народу України в процесі охорони здоров'я.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Досить невелика кількість авторів спеціалізується у своїх наукових дослідженнях на проблемах економіки, організації управління державною системою охорони

здоров'я. Серед таких авторів необхідно визначити таких: Л.І. Безтелесна, Н.М. Білоус, В.В. Євтушенко, Я.Ф. Радиш, І.Л. Сазонець, О.М. Сазонець, В.І. Саричев. Напрацювання нового наукового матеріалу для процесу вдосконалення системи державного управління трансформацією системи охорони здоров'я є важливим завданням подальших наукових розробок.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз сучасної системи реформування охорони здоров'я у відповідності до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення". Аналіз положень цього закону проводиться у співставленні з іншими законодавчими та нормативними актами реформування системи охорони здоров'я в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В Україні значною мірою сформоване законодавче поле для ефективного проведення реформування системи охорони здоров'я. До основних законодавчих актів цієї сфери можна віднести: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992, Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" від 19.10.2017, Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості" від 14.11.2017, Закон України "Про лікарські засоби" від 4.04.1996, Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24.02.1994 р.

Основи права громадян України на отримання медичної допомоги закріплені конституцією України. Стаття 49 Конституції України недвозначно закріплює, що "кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування" [1]. Система правових та нормативних актів в сфері охорони здоров'я деталізує, уточнює та закріплює це право. У державних і комуналь-



**Таблиця 1. Архітектура системи реформування охорони здоров'я у відповідності до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення"**

Принципи програми медичних гарантій				
Законодавче визначення умов і порядку фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів Державного бюджету України	Надання рівних державних гарантій для реалізації пацієнтами права на охорону здоров'я	Забезпечення збереження і відновлення здоров'я населення шляхом надання медичних послуг та лікарських засобів належної якості	Цільове та раціональне використання коштів, передбачених на фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів	
Універсальність та справедливості доступу до необхідних медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій	Передбачуваність та спланованість обсягу медичних послуг та лікарських засобів	Гласність, прозорість та підзвітність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб	Конкуренція і відсутність дискримінації надавачів медичних послуг	
Права пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій				
Отримання необхідних медичних послуг та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на реалізацію програми медичних гарантій, у надавачів медичних послуг	Безоплатне отримання інформації від Уповноваженого органу або надавачів медичних послуг про програму медичних гарантій та надавачів медичних послуг за цією програмою, які можуть надати необхідну пацієнту медичну послугу	Можливість вибору лікаря у порядку, встановленому законодавством	Надання лікарям, третім особам права доступу до персональних даних та іншої інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я, у тому числі до інформації про стан свого здоров'я, діагноз, про відомості, одержані	
Отримання від Уповноваженого органу інформації про осіб, які подавали запити щодо надання інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я, про такого пацієнта	Оскарження рішень, дій чи бездіяльності надавачів медичних послуг або Уповноваженого органу та його територіальних органів в установленому законом порядку	Судовий захист своїх прав	Звернення до Ради громадського контролю щодо дій чи бездіяльності Уповноваженого органу	
Функції уповноваженого органу				
Реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій	Здійснення заходів, що забезпечують цільове та ефективне використання коштів за програмою медичних гарантій		Проведення моніторингу, аналізу і прогнозування потреб населення України у медичних послугах та лікарських засобах	Розроблення проекту програми медичних гарантій, внесення пропозицій щодо тарифів і коригувальних коефіцієнтів
Укладення, зміна та припинення договорів про медичне обслуговування	Отримання та обробка персональних даних та іншої інформації про пацієнтів	Виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів	Забезпечення функціонування електронної системи охорони здоров'я	Здійснення інших повноважень, визначених законом
Істотні умови договору про медичне обслуговування населення				
Перелік та обсяг надання пацієнтам медичних послуг та лікарських засобів	Умови, порядок та строки оплати тарифу	Фактична адреса надання медичних послуг	Права та обов'язки сторін	
Строк дії договору	Звітність надавачів медичних послуг		Відповідальність сторін	
Функціонування електронної системи охорони здоров'я				

Джерело: розроблено автором на основі [4].

них закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Безоплатність, згідно з Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 р. № 10-рп/2002 означає, що особа не повинна відшкодовувати вартість медичної допомоги ні у вигляді будь-яких платежів, ні у будь-якій іншій формі, незалежно від часу надання медичної допомоги. Не забороняється за окрему плату надавати громадянам медичні послуги, які виходять за межі медичної допомоги [2].

Довгий час основним нормотворчим актом, який регламентує основні підходи в системі управління охороною здоров'я є Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", який було прийнято 19 листопада 1992 року. За цей довгий термін значна кількість поправок та доповнень до Закону значною мірою трансформували та усучаснили його сутність, особливо зміни, що були прийняті у 2017 році під час підготовки до втілення основних механізмів медичної реформи [3].

Основним нормотворчим актом, який регламентує процедури трансформації системи управління охороною здоров'я є Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" від 19 жовтня 2017 року. В основних положеннях цього Закону зазначено, що трансформація системи охорони здоров'я в Україні базується на Конституції України та Законі України "Основи законодавства України про охорону здоров'я". Законом визначено терміни та поняття, які є новими для вітчизняної медичної практики і які несуть у собі елементи запровадження нових ринкових та фінансових відносин в діяльності закладів охорони здоров'я та системи управління охороною здоров'я в цілому. Серед термінів, що вводяться новим Законом, основними є такі як: програма державних гарантій медичного обслуговування населення, електронна система охорони здоров'я, надавачі медичних послуг, реімбурсація, уповноважений орган та інші [4].

Одним з нових нормативно-методичних підходів в системі охорони здоров'я, що застосовується цим Законом є програми медичних гарантій. Від декларування загальних підходів надання медичної допомоги усім громадянам на безкоштовній основі, в поданому Законі подано напрями трансформації та запропоновано новий підхід, який чітко визначає сфери медичного забез-

печення, в яких держава гарантує медичне забезпечення. До таких сфер віднесено:

- 1) екстрену медичну допомогу;
- 2) первинну медичну допомогу;
- 3) вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу;
- 4) третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу;
- 5) паліативну медичну допомогу;
- 6) медичну реабілітацію;
- 7) медичну допомогу дітям до 16 років;
- 8) медичну допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами [4].

Найбільш великою частиною цього Закону є регламентація системи забезпечення програми медичних гарантій. В цій частині визначаються принципи програми медичних гарантій, права та обов'язки пацієнта у сфері державних фінансових гарантій, уповноважений орган, його структура та функції, особливості договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, порядок отримання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій, основні засади оплати надання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій, засади функціонування електронної системи охорони здоров'я. Основні положення регламентації системи забезпечення програми медичних гарантій подано в таблиці 1.

Крім цих положень, у Законі регламентується контроль та відповідальність за реалізацію програм надання медичних послуг. У фінансовій сфері така відповідальність розповсюджується на центральні органи державної влади, які мають відповідні повноваження, а у випадку контролю за якістю медичного обслуговування, відповідальність покладено на МОЗ України.

Серед важливих прикінцевих положень слід відзначити тезу про повну введення в дію програми державних медичних гарантій з 1 січня 2020 року.

Істотним продовженням законодавчого регулювання змін в системі управління є прийнятий 14 листопада 2017 року Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості". Цей Закон спрямований на регулювання найбільш слабкої ланки медичного забезпечення — охорони здоров'я громадян, які мешкають в сільській місцевості. Квінтесенцією цього Закону є заходи, які заплановано до реалізації в сільській місцевості [5].

Одним з основних Законів, що регламентує сферу управління охорони здоров'я України, але не набув значних змін в процесі підготовки до проведення медичної реформи є Закон України від 4 квітня 1996 року "Про лікарські засоби". В цьому Законі надано визначення лікарських засобів, порядок створення лікарських засобів, організація виробництва лікарських засобів, державний контроль якості лікарських засобів, порядок ввезення в Україну та вивезення з України лікарських засобів, методи реалізації лікарських засобів. Сфера виробництва та розповсюдження лікарських засобів є дуже централізованою, тому регіональні, місцеві та демографічні особливості в країні не впливають на неї [6].

Серед документів, які займають важливе місце в реформуванні стратегії управління системою охорони

здоров'я в Україні слід визначити Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 — 2020 роки. Документ було підготовлено Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я, відповідно до наказу № 522 Міністерства охорони здоров'я України від 24.07.2014 року. До розробки документа було долучено такі авторитетні міжнародні соціальні та медичні інститути, як Бюро ВОЗ в Україні, Світовий Банк (представництво в Україні, Білорусі та Молдові), Управління ООН з наркотиків та злочинності в Україні, Агентство США з міжнародного розвитку та наступні окремі проекти — "Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні", "Системи покращеного доступу до лікарських засобів та фармацевтичних послуг в Україні", "Проект системи охорони здоров'я 2020", "Реформа ВІЛ-послуг у дії", Фундація "Відкрите суспільство" (Програма громадського здоров'я (м. Нью-Йорк), Швейцарське бюро співробітництва в Україні, Глобальний фонд для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією [7].

Крім основних перерахованих напрямів реформування системи охорони здоров'я в цьому документі визначено нові підходи до контракування персоналу, навчання та підвищення кваліфікації персоналу, вдосконалення діяльності фармацевтичного сектору в Україні, необхідності поліпшення медичної інформації, інформатизації сфери охорони здоров'я.

Ще одним нормативним документом є розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. "Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір". Концепція базується на нових ліберально-ринкових підходах до вирішення проблем реформування медичної сфери та покращення громадського здоров'я. У зв'язку з тим, що вона приймалася у 2011 році, шляхи досягнення результатів не є конкретизованими, але результати, які планується досягти є сучасними за змістом та інституційними за характером [8].

Слід визначити, що запропонована Концепція є спробою імплементації європейських стандартів управління охороною здоров'я в Україні. Вона відповідає нормативним документам європейської спільноти з питань організації системи охорони здоров'я, заходам боротьби з передчасною смертністю, урахуванням соціально-економічного стану країни, культурно-етнічних та історичних традицій, стану медико-демографічної ситуації, розвитку системи охорони здоров'я і визначення впливу соціальних детермінант на стан здоров'я населення, здійснення заходів щодо зміцнення здоров'я та профілактики захворювань, а також підвищення ефективності лікування та реабілітації тих, кого вразила хвороба.

Новим явищем у системі охорони здоров'я України, яке є одним з елементів медичної реформи є розвиток телемедицини, зокрема у сільській місцевості. Основним нормативним документом розвитку цієї сфери є наказ № 681 Міністерства охорони здоров'я України від 19.10.2015 року "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у

сфері охорони здоров'я". Цей Наказ практично вперше вводить в практику діяльності медичних закладів вживання таких термінів та використання таких засобів охорони здоров'я, як домашнє телеконсультування, кабінет телемедицини, телемедична мережа, телемедичне консультування, телеметрія. В наказі визначені мета та завдання телемедицини, функції та можливості мереж телемедицини, засоби використання мереж телемедицини, напрями ресурсного забезпечення телемедицини, механізми проведення телемедичного консультування [9].

## ВИСНОВКИ

Проаналізувавши основні законотворчі та нормативні документи, які є інституційною основою процесу реформування національної системи охорони здоров'я, необхідно зазначити, що основним законами, що регулюють цю сферу, є: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення", Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості", Закон України "Про лікарські засоби". Законодавчі акти підсилюються введеними в дію програмами та іншими документами національного значення, серед яких необхідно визначити як такі, що мають особливий вплив на процеси реформування системи охорони здоров'я: "Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015—2020 рр.", Концепція Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір". Зовсім нове та не апробоване вітчизняною практикою медицини явище телемедицини регулюється Наказом Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я".

### Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України "у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно" (справа про безоплатну медичну допомогу) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02>
3. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>;
4. Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
5. Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

6. Закон України "Про лікарські засоби" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96>

7. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 — 2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/strategija>

8. Концепція Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244717787>

9. Наказ Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15>

### References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).
2. Constitutional Court of Ukraine (2002), "The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 53 people's deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the provision of Article 49, third paragraph, of the Constitution of Ukraine "in state and municipal health care institutions, medical care is provided free of charge" (case about free medical aid)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02> (Accessed 25 Feb 2019).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (Accessed 25 Feb 2019).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Public Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (Accessed 25 Feb 2019).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On improving the availability and quality of health care in the countryside", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (Accessed 25 Feb 2019).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "About the assignment of the rank of civil servants", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96> (Accessed 25 Feb 2019).
7. Ministry of Healthcare of Ukraine (2014), "National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period 2015—2020", available at: <http://moz.gov.ua/strategija> (Accessed 25 Feb 2019).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "The Concept of the National Program "Health 2020: Ukrainian Dimension", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244717787> (Accessed 25 Feb 2019).
9. Ministry of Healthcare of Ukraine (2015), Order "On Approval of Regulatory Documents on the Application of Telemedicine in the Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15> (Accessed 25 Feb 2019).

*Стаття надійшла до редакції 06.02.2019 р.*

О. П. Борис,  
к. техн. н., заступник начальника,  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.92

## ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

О. Boris,  
candidate of technical sciences,  
Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

ORGANIZATION OF MANAGEMENT IN EXCESSIVE SITUATIONS: PROBLEMS AND WAYS  
FOR THEIR SOLUTION

*У статті зазначено, що діяльність органів управління і сил системи цивільного захисту (ЦЗ) при реагуванні на надзвичайні ситуації (НС) не в повній мірі забезпечують належний рівень організації ефективних заходів протидії існуючим загрозам. Установлено, що одним із основних напрямів розв'язання існуючих проблем є врегулювання системи управління ЦЗ на державному рівні через побудову ієрархічно організованої моноцентричної структури управління на заміну існуючої поліцентричної системи, що основана на діяльності кількох владно-організаційних органів управління та координації, і заміна її єдиним органом управління при реагуванні на НС та ліквідації їх наслідків, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. З'ясовано, що основними завданнями комісій з ліквідації НС є організація та координація дій органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, спрямованих на виконання заходів щодо ліквідації НС та забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Доведено, що ключова роль у системі управління ліквідацією НС покладається на керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який несе персональну відповідальність за управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами з ліквідації наслідків НС та має право на особисте прийняття рішень. Наголошено, що в обставинах реальної НС організація управління, навіть за відсутності повноважень щодо прийняття рішень на регіональному або національному рівнях, як правило, є функцією оперативних сил ЦЗ, підпорядкованих Державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що в повній мірі відповідає положенням Єдиної державної системи цивільного захисту. Розглянуто проблеми в організації управління в НС, для вирі-*

шення яких в системі державного управління у сфері ЦЗ доречно здійснити заходи законодавчого регулювання.

*The article states that the activities of the civil defense control bodies and forces of the civil defense system (CS) in responding to emergency situations (NS) do not fully ensure an adequate level of organization of effective measures to combat existing threats. It has been established that one of the main directions of solving existing problems is the regulation of the central government control system at the state level through the construction of a hierarchically organized monocentric management structure to replace the existing polycentric system based on the activities of several government and organizational bodies of management and coordination, and replacing it with a single the management body in response to the HC and liquidation of their consequences, conducting emergency rescue and other urgent work. It was clarified that the main tasks of the NA liquidation commissions are the organization and coordination of activities of executive authorities, enterprises, institutions, organizations aimed at implementation of measures to liquidate the National Assembly and ensure the vital activity of the affected population. It is proved that the key role in the management system of liquidation of the National Assembly lies with the head of the work on liquidation of consequences of the National Assembly, which bears personal responsibility for the management of emergency rescue and other urgent work on liquidation of consequences of the National Assembly and has the right to personal decision-making. It is stressed that in the circumstances of the real NA, the management organization, even in the absence of decision-making powers at the regional or national levels, is usually a function of the operational forces of the Central Committee subordinated to the State Service of Emergencies of Ukraine (DSNC), which fully complies with the provisions of the Single state civil protection system. The problems in the organization of management in the National Assembly are considered, for solving which in the system of public administration in the sphere of the Central Committee it is appropriate to implement legislative regulation.*

*Ключові слова: діяльність органів управління, система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, ліквідації наслідків НС, протидія існуючим загрозам.*

*Key words: the activity of management bodies, the system of civil protection, emergency, liquidation of consequences of the National Assembly, counteraction to existing threats.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Діяльність органів управління і сил системи цивільного захисту (ЦЗ) при реагуванні на надзвичайні ситуації (НС) не в повній мірі забезпечують належний рівень організації ефективних заходів протидії існуючим загрозам. Виникають певні недоліки при прийнятті оперативних рішень, щодо своєчасності та адекватності здійснення заходів реагування при проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що, в цілому, негативно впливає на рівень безпеки суспільства в разі виникнення масштабних катастроф. Як свідчать аналітичні дані стану техногенної та природної безпеки в Україні [1], основними проблемами системи реагування на НС, загалом, можна визначити таке:

- недостатність ефективного управління;
- тривалий час розгортання необхідних сил і засобів ЦЗ в умовах реальної НС;
- незадовільна взаємодія між органами управління;
- повільність нарощування сил і засобів;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення.

Причини таких упущень системи управління, у більшості випадків, пов'язані з відсутністю належних знань, досвіду та практики реагування в умовах швидкого розвитку небезпечної події із набуттям ознак надзвичайних ситуацій або внаслідок розширення зони НС, а також в умовах виникнення безпосередньої загрози жит-

тю або здоров'ю людей. Як правило, такі обставини притаманні катастрофам техногенного характеру, кількість яких складає 30 % від надзвичайних ситуацій в Україні, а кількість загиблих на них — близько 80 % [1].

Одним із основних напрямів розв'язання існуючих проблем є врегулювання системи управління ЦЗ на державному рівні через побудову ієрархічно організованої моноцентричної структури управління на заміну існуючої поліцентричної системи, що основана на діяльності кількох владно-організаційних органів управління та координації, і заміна її єдиним органом управління при реагуванні на НС та ліквідації їх наслідків, проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та методологічні основи управління у сфері цивільного захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики у цій сфері досліджували вчені: В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу розглянуто питання організації управління в надзвичайних ситуаціях, практично немає.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті спрямована на вирішення проблем в організації управління в надзвичайних ситуаціях.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Органами управління існуючої системи реагування при НС є:

- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій державного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів (комісія ТЕБ та НС);
- спеціалізовані урядова, регіональна, місцева та об'єктова комісії з ліквідації надзвичайної ситуації (комісія з ліквідації НС);
- керівник з ліквідації надзвичайної ситуації (керівник з ліквідації НС);
- штаб з ліквідації надзвичайної ситуації (штаб НС).

До повноважень постійно діючих комісій ТЕБ та НС відноситься координація діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на НС, а також організація та керівництво проведенням робіт з ліквідації наслідків НС.

Основними завданнями комісій з ліквідації НС є організація та координація дій органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, спрямованих на виконання заходів щодо ліквідації НС та забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Утворюються комісії з ліквідації НС за потреби

рішенням відповідного органу виконавчої влади, місцевого самоврядування або суб'єктом господарювання.

Керівник з ліквідації НС призначається відповідним органом виконавчої влади для безпосереднього управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами під час виникнення НС. Водночас призначення керівника не є обов'язковим і його функції можуть виконуватися керівником аварійно-рятувальної служби, що бере участь у ліквідації НС.

Штаб НС утворюється керівником з ліквідації НС з метою безпосередньої організації та координації аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами в зоні НС.

Таким чином, чіткого розмежування повноважень між органами управління системи реагування при НС не встановлено. Колективні органи координації та організації діяльності, на жаль, не несуть персональної відповідальності за дії чи бездіяльність при реалізації заходів із ліквідації НС. Водночас ключова роль у системі управління ліквідацією НС покладається на керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який несе персональну відповідальність за управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами з ліквідації наслідків НС та має право на особисте прийняття рішень щодо:

- здійснення заходів з евакуації;
- припинення діяльності суб'єктів господарювання, розташованих у зоні НС, та обмеження доступу населення до такої зони;
- залучення в установленому порядку до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт необхідних транспортних засобів, іншого майна суб'єктів господарювання, розташованих у зоні НС, аварійно-рятувальних служб, а також громадян за їх згодою;
- припинення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт при виникненні загрози життю або здоров'ю рятувальників та інших осіб, які беруть участь у ліквідації наслідків НС;
- прийняття інших рішень, необхідних для ліквідації наслідків НС та забезпечення безпеки постраждалих [2].

Таким чином, можна виділити перший недолік системи управління — відсутність чіткої ієрархічної підпорядкованості системи управління в НС.

Слід зазначити, що функції безпосереднього управління в НС на об'єктовому, місцевому рівні, як правило, здійснюються керівниками сил ЦЗ. Фактично управління ліквідацією НС з моменту першої дії підрозділів реагування виконують керівники аварійно-рятувальних або пожежно-рятувальних підрозділів (частини), що беруть безпосередню участь у ліквідації НС. Але, в разі розширення зони НС, підвищення ризику зростання наслідків НС, недостатності обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації НС, система управління в НС потребує розширених повноважень, а керівники аварійно-рятувальної служби чи іншого підрозділу сил ЦЗ практично не можуть здійснювати ефективне управління діяльністю з ліквідації НС. Така ж ситуація

складається і в разі безпосереднього набуття небезпечною подією класифікаційних ознак НС регіонального чи державного рівнів. Саме на цьому етапі організації управління особливо відчутна невизначеність меж відповідальності та необов'язковість призначення уповноваженого керівника з ліквідації НС. Таким чином, зазначений недолік системи управління набуватиме найбільшого значення при ліквідації великомасштабних катастроф регіонального та державного рівнів.

Іншим недоліком організації управління в НС є недосконалість оперативного управління системою ліквідації НС. Зазначене, в певній мірі, пов'язане із повільністю розгортання органів системи управління в НС та необхідністю їх утворення або призначення в разі ліквідації НС регіонального та державного рівнів: комісія з ліквідації НС, керівник з ліквідації НС, штаб НС. Наприклад, після прийняття рішення про утворення термін розгортання штабу НС у робочий час складає 30 хвилин, а у неробочий — 1 година 30 хвилин. При введенні режиму НС, розгортання першого ешелону сил ЦЗ повинно здійснюватися протягом 40 хвилин, а системи органів управління в НС — протягом 2 годин. Також значний час займає надходження інформації про НС, а саме: про НС регіонального та державного рівнів — до 1 години, місцевого та об'єктового — до 2 годин [3], що, в свою чергу, відтермінує час розгортання органів управління в НС. Зазначена система організації управління в НС далека від існуючої практики реагування на НС. В обставинах реальної НС організація управління, навіть за відсутності повноважень щодо прийняття рішень на регіональному або національному рівнях, як правило, є функцією оперативних сил ЦЗ, підпорядкованих Державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що в повній мірі відповідає положенням Єдиної державної системи цивільного захисту [4]. Саме на цьому етапі система управління в НС втрачає основні організаційні принципи: гнучкість та стійкість управління.

Особливе місце в організації управління займає професійна підготовка персоналу органів управління в НС. Як окремий недолік системи управління, можливо виділити відсутність кваліфікаційних вимог до персоналу органів управління. Виникають певні непорозуміння в питаннях кваліфікаційного рівня, пов'язані, в першу чергу, із наявністю належних знань, досвіду та практики реагування в НС. Так, до керівників сил ЦЗ встановлюються виключні кваліфікаційні вимоги [5; 6], а до керівника ліквідації НС, якому безпосередньо підпорядковуються сили ЦЗ, жодні вимоги не висуваються. Так само викликає занепокоєння відсутність вимог до персоналу та співробітників штабу НС, персональний склад якого визначається керівником ліквідації НС. Перелік завдань штабу НС, за невизначеності персональних кваліфікаційних рамок, ставить під сумнів можливість їх виконання в цілому:

- визначення зони ураження НС, кількості і місць перебування в ній людей;
- організація аварійно-рятувальних робіт та надання медичної допомоги населенню;

- збір даних про обстановку в зоні НС, аналіз та їх узагальнення;

- визначення головних напрямів ліквідації НС, прийняття рішення про проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт щодо захисту населення і території від наслідків НС;

- забезпечення життєдіяльності постраждалого населення;

- розроблення та корегування оперативних планів ліквідації НС та її наслідків;

- організація зосередження в районі НС необхідних сил і засобів та своєчасність їх введення в дію;

- визначення кількості і складу аварійно-рятувальних формувань, необхідних для ліквідації НС, порядку і термінів їх залучення згідно з планами реагування на НС і планами взаємодії;

- організація взаємодії залучених аварійно-рятувальних служб та формувань з метою ефективного використання їх потенціалу;

- здійснення керівництва роботами з ліквідації НС та ведення обліку робіт, проведених аварійно-рятувальними службами та формуваннями;

- ведення обліку загиблих і постраждалих;

- здійснення інформування населення про наслідки та прогнози розвитку НС, хід її ліквідації та правила поведінки в зоні НС;

- ведення оперативно-технічної документації та складання звіту органу, що призначив керівника ліквідації НС.

Тобто без наявності спеціалізованих знань у сфері ЦЗ та обізнаності персоналу штабу НС в питаннях організації управління в НС ефективність системи управління щодо організації зв'язку, взаємодії і матеріально-технічного забезпечення сил ЦЗ, життєзабезпечення системи управління тощо має досить низький рівень.

Таким чином, варто підтвердити наявність певних проблем в організації управління в НС, для вирішення яких в системі державного управління у сфері ЦЗ доречно здійснити заходи законодавчого регулювання, направлені на:

- формування інституту професійних керівників або менеджерів державного рівня із ліквідації НС, у тому числі здійснити професійну класифікацію такого виду робіт із функціональною приналежністю до сфери ЦЗ, кваліфікаційних вимог, запровадження коду знов створеної професії;

- запровадження державної системи із організації навчання, підготовки, безперервності набуття та підвищення рівня спеціалізованих знань та навичок такої категорії державних службовців;

- зміну існуючого в державі механізму із організації управління в НС із запровадженням в центральному органі виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, постійного штату такої категорії державних службовців для вирішення питань із ліквідації НС регіонального та державного рівня;

- запровадження заходів державного регулювання, спрямовані на законодавче унормування

діяльності штабу із ліквідації НС, як постійно діючого органу управління функціональної підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт Єдиної державної системи цивільного захисту із унормуванням організації його загальної та оперативної діяльності у тому числі із застосуванням пересувних пунктів управління;

— встановлення кваліфікаційних рамок для персоналу та співробітників штабу НС, у тому числі до спеціалістів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій або вузькоспеціалізованих спеціалістів та консультантів, що можуть бути задіяні в його роботі;

— удосконалення системи організації управління в НС щодо реагування на НС із впровадженням горизонтального розподілу функцій органів управління і сил суб'єктів реагування в залежності від рівня НС: об'єктового, місцевого, регіонального та державного.

Відповідно до запропонованих заходів державного регулювання сфери ЦЗ центральному органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, слід ввести та унормувати механізм оперативної передислокації органів управління в НС прямого підпорядкування (керівника ліквідації НС та штабу НС), а також набуття ними функцій безпосереднього керівництва із ліквідації НС та підпорядкування діяльності комісій ТЕБ та НС і комісій з ліквідації НС, на період ліквідації НС, визначеним органам управління в НС.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що діяльність органів управління і сил системи ЦЗ при реагуванні на НС потребує значного покращення. Особливі недоліки в організації управління в НС мають місце на регіональному та державному рівнях реагування сил ЦЗ, що полягають у неефективності управління, значних часових термінах розгортання та повільності нарощування сил і засобів ЦЗ, незадовільному рівні взаємодії між органами управління ЦЗ. Основними причинами такого стану є: відсутність чіткої ієрархічної підпорядкованості системи управління в НС; недосконалість оперативного управління системою ліквідації НС; відсутність кваліфікаційних вимог до персоналу органів управління.

Вищезазначені недоліки організаційної діяльності системи реагування на НС потребують законодавчих та нормативних змін на рівні державного управління у сфері цивільного захисту. Основним інструментом державного регулювання, спрямованим на удосконалення системи управління в НС, є заходи із законодавчого регулювання діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту з метою формування та запровадження інституту професійних керівників або менеджерів державного рівня із ліквідації НС, а також упорядкування діяльності органів управління та координації в НС.

Перспективою подальших розвідок зазначеної проблематики, є на наш погляд дослідження право-

вих механізмів організації управління в надзвичайних ситуаціях.

## Література:

1. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2017 рік / Електронний ресурс: <http://www.dsns.gov.ua/>.

2. Кодекс цивільного захисту, Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2013. — № 34—35. — Ст. 458.

3. Методичні рекомендації "Організація управління в надзвичайних ситуаціях", наказ МНС України від 05 жовт. 2007 р. № 685 / Електронний ресурс: [http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji\\_OUNS-2007.pdf/](http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji_OUNS-2007.pdf/)

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту" від 09 січня 2014 р. № 11 / Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/>

5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників" від 13 листоп. 2013 р. № 828 / Електронний ресурс: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2013-p/>

6. Наказ ДСНС України "Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту" від 05 груд. 2018 р. № 707 / Електронний ресурс: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1830891&menu=1>

## References:

1. An analytical review of the state of technogenic and natural safety in Ukraine for 2017, available at: <http://www.dsns.gov.ua/> (Accessed 12 February 2019).

2. The Verkhovna Rada "Code of Civil Protection" (2013), vol. 34—35, pp. 458.

3. The order of the Ministry of Emergency Situations of Ukraine, metodychni rekomendatsii "Organization of management in emergency situations" (2007), available at: [http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji\\_OUNS-2007.pdf/](http://nuczu.edu.ua/img/articles/1737/Metodrekomen-daciji_OUNS-2007.pdf/) (Accessed 12 February 2019).

4. The Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on a Unified State Civil Protection System" (2014), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/> (Accessed 13 February 2019).

5. The Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the procedure for certification of emergency rescue services and rescuers" (2013), available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2013-p/> (Accessed 13 February 2019).

6. Order of the State Emergency Situations Service of Ukraine (2018), "On Approval of the Guide to Qualification Characteristics of Professions in the Field of Civil Protection", available at: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1830891&menu=1> (Accessed 13 February 2019).

*Стаття надійшла до редакції 23.02.2019 р.*



Т. І. Обуховська,  
к. н. держ. упр., начальник служби інформаційного забезпечення  
Департаменту інформаційно-аналітичного забезпечення Служби безпеки України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.97

# ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

T. Obuhovskaya,  
Candidate of Sciences in Public Administration, Head of the Information Support Service  
Department of Information and Analytical Support Security Service of Ukraine

## EVOLUTION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR THE PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT OF THE DIGITAL ECONOMY IN UKRAINE

**Світова цифрова економіка досягає повноліття, проте залишається сферою з нерозкритим потенціалом для України. Глобальний цифровий простір динамічно розвивається під впливом активної інвестиційної діяльності провідних країн світу та агресивної політики найбільших ІТ-компаній.**

Поняття цифрової економіки складне і багатогранне, й у науковому середовищі нині немає консенсусу в тому, що слід розуміти під цим явищем. Згідно з найбільш поширеним визначенням, цифровою економікою слід уважати ту частину економічної діяльності, яка спирається на використання цифрових технологій та даних. Масштаби і суть такої діяльності швидко змінюються: цифрова економіка, її обсяг і складність структури стрімко зростають. Очевидним є її прямий вплив на економічні процеси в кожній країні. Тому питання захисту персональних даних в умовах становлення та розвитку цифрової економіки, що полягає в усвідомленні наявних викликів та інструментів розвитку цифрових інфраструктур, набутті громадянами цифрових компетенцій, а також визначенні критичних сфер та проектів цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій є сьогодні одним із найбільш актуальних.

**The global digital economy is reaching its maturity, but remains a sphere of undiscovered potential for Ukraine. Global digital space is dynamically developing under the influence of the active investment activity of the leading countries of the world and the aggressive policies of the largest IT companies.**

The concept of a digital economy is complex and multifaceted, and today the scientific environment don't have consensus in what should be understood in this phenomenon. According to the most widespread definition, the digital economy must be considered as a part of the economic activity

*based on the usage of digital technologies. The scale and essence of such activities are changing very fast: the digital economy, its volume and complexity of the structure are growing rapidly. Obvious is its direct impact on economic processes in each country. In the context of the formation and development of the digital economy, which consists in understanding the existing challenges and tools for the development of digital infrastructures, the acquirement of digital competences by citizens, and identification of critical areas and digitalisation projects, the stimulation of the domestic market for production, usage and consumption of digital technologies, the question of the personal data protection is today one of the most relevant.*

*XXI centuries technological changes touching the "unification" of telecommunication, IT technologies and innovations, led to the introduction of the terms "digital technologies", "digital agenda", "digital economy" into the scientific usage. The last one is a type of economy characterizing the active implementation and usage of digital technologies for the collection, storage, processing and transmission of information in all spheres of human activity. "Digital Whirlwind" formed by the digital technologies, opens up unique opportunities for the development of our economy and improving the quality of citizens' life. The rapid and profound results of the transition to the "digitalization" will only be possible if "digital" transformation will become the basis of the life of Ukrainian society, business and government institutions, will be a habitual and everyday phenomenon, will interfere with our genetic code, will be "our key strategy on the way to prosperity and the basis of Ukraine's well-being". At the same time, the conditions for the use of informational and digital technologies and electronic communications in economic, financial, banking, cultural, law enforcement and other forms of modern international cooperation involve the free movement and growth of flows of information resources concerning goods, capital and services, which are usually accompanied by various personal data. We know that new technologies and networks allow you to "squeeze" time and "cut" distances, gain political, economic, technological and other benefits, both in terms of reaching the interests of individuals and in the scale of groups of people, region and country. On the other hand, the problem of unlawful and unauthorized actions to obtain and use personal data about individuals still exist.*

*Ключові слова: цифрова економіка, глобальний цифровий простір, персональні дані, цифрова економіка, організаційно-правові механізми, інформація, захист інформації.*

*Key words: digital economy, global digital space, personal data, digital economy, organizational and legal mechanisms, information, information protection.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Технологічні зміни, що характерні для XXI ст. в частині "зрощування" телекомунікаційних, ІК технологій та інновацій, зумовили введення в науковий обіг понять "цифрові технології", "цифрова адженда", "цифрова економіка". Остання являє собою тип економіки, що характеризується активним впровадженням і використанням цифрових технологій збору, зберіганням, обробкою й передачею інформації в усі сфери людської діяльності. "Цифровий вихор" який утворюють цифрові технології, відкриває унікальні можливості для розвитку нашої економіки та підвищення якості життя громадян. Швидкі та глибинні наслідки від переходу на "цифру" будуть можливими лише тоді, коли "цифрова" трансформація стане основою життєдіяльності українського суспільства, бізнесу і державних установ,

буде звичним й повсякденним явищем, вплететься в наш генетичний код, буде "нашою ключовою аджендою на шляху до процвітання і основою добробуту України" [1]. Разом з тим, умови застосування інформаційно-цифрових технологій та засобів електронної комунікації в економічній, фінансовій, банківській, культурній, правоохоронній і інших формах сучасної міжнародної співпраці передбачають вільний рух та збільшення потоків інформаційних ресурсів щодо товарів, капіталів і послуг, які звичайно супроводжуються різними персональними даними. Так, нам відомо, що нові технології та мережі дозволяють "стискати" час та "скорочувати" відстані, отримувати політичні, економічні, технологічні та інші переваги як у плані досягнення інтересів окремих осіб, так і в масштабах груп людей, регіону та країни. З іншого боку, проблема неправомірних і несанкціонованих дій з отримання та ви-

користання персоналізованої інформації про фізичних осіб продовжує існувати.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням захисту персональних даних присвячено багато різнопланових праць як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Так, серед вітчизняних варто виділити праці: А. Анісимова, І. Арістової, О. Баранова, Ю. Батурина, І. Бачила, З. Богатиренко, В. Дзюндзюка, А. Марущака, О. Жуковської, Є. Захарова, І. Кісельова, М. Лапчинського, В. Ліпкана, А. Левенчука, А. Лушнікова, Р. Марутян, А. Минькова, Є. Муньє, А. Семенченко, О. Соколова, О. Сосніна, В. Степанова, Ю. Тихомирова, В. Цимбалюка, А. Чернобай, М. Швеця й ін.

Окремі аспекти проблеми захисту персональних даних досліджували зарубіжні науковці: К. Беннетт, Д. Боркінг Л. Брендейс, С. Дейвіс, Р. Кларк, В. Котші, М. Кьорбі й ін. Незважаючи на те, що порушеною проблематикою займалося багато науковців, деякі її аспекти сьогодні залишаються малодослідженими та дискусійними, особливо в контексті стрімкого проникнення в усі сфери життя інформаційних технологій, впровадження цифрового суспільства й цифрової економіки. Цінними в науковому сенсі дослідженнями проблематики становлення цифрової економіки є наукові праці та практичні дослідження і розробки таких знаних учених й винахідників: В. Айзексон, С. Бранд, Дж. Вейлз, Е. Вільямс, Б. Гейтс, Б. Елбрехт, Д. Енгельбарт, Дж. Ліклайдер, Дж. Фон Нейман, Е. Петерс, С. Хантінгтон.

Українські вчені-економісти теж активно долучаються до творення понятійного апарату інституціональної палітри системних досліджень цифрової економіки. Серед них імена В. Гройсмана [2], В. Гейця, А. Гриценка, Ю. Зайцева, С. Кубіва, О. Москаленко, Т. Єфименко.

Але, разом з тим, значна кількість проблем щодо бачення концепції цифрового розвитку, видів продуктів такої економіки та послуг, які цифрова економіка продукує і надає, а також механізмів захисту персональних даних в умовах розвитку цифрової економіки, залишаються недостатньо розкритими.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз розвитку організаційно-правових механізмів захисту персональних даних в умовах створення цифрової економіки в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО ЗМІСТУ

Цифрова економіка створює нові продукти, формує нові потреби, а швидкість і обсяг отримання інформації збільшуються з кожним днем. Всі ці процеси відкривають значні можливості для створення і розвитку бізнесу, заснованого на нових технологічних рішеннях або бізнес-моделях, які не застосовувалися раніше. На сучасному етапі розвитку світової економіки все більше уваги приділяється цифровим технологіям та електронному бізнесу. Сюди спрямовуються інвестиційні потоки та тут накопичуються людські та фінансові ресурси світу. Статистика показує, що найбільшого поширення сучасні технології отримали в країнах з найвищим співвідношенням ВВП до числа працюючого населення. Разом з тим,

цифрова економіка залишається сферою з нерозкритим потенціалом для України.

Цифрова економіка — форма економічних відносин у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг, наданих в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій [5].

В епоху цифрової економіки основним ресурсом є невичерпна, точна, надійна, правдива та своєчасна інформація. Основним майданчиком для розвитку цифрової економіки є віртуальна мережа Інтернету. В епоху ринкової економіки і за часів Сміта мало сенс розраховувати точку беззбитковості і оптимальні розміри фірм і компаній, для цифрової економіки — це не важливо: компанія може бути дуже маленькою і при цьому успішно розвиватися. Власник може бути одночасно і керівником, і виконавцем всіх етапів роботи компанії. Головною "цінністю" в цифрову економіку є клієнт — який стає головним в процесі економічної діяльності. Тому що без нього немає сенсу в ній самій. Клієнт вибирає товар покладаючись на поради, особистий досвід і рекламу, продавець, як правило, не має можливості особисто контактувати з покупцем. При цьому реклама також має свою вагу, тільки це вже інтернет-реклама, інтернет-мода, інтернет-друзі, інтернет-захоплення і т.д. [7].

При системному державному підході "цифрові" технології будуть стимулювати розвиток відкритого інформаційного суспільства як одного з істотних факторів підвищення продуктивності, економічного зростання, створення робочих місць, а також покращення якості життя громадян України [1].

Впровадження цифрової економіки в Україні на початковому етапі має відбуватися одночасно за трьома напрямками:

— технологічним, де всі рішення техніко-технологічного характеру, повинні бути стандартизовані, тобто бути безпечним та сертифікованими;

— інституційно-економічним, який передбачає організацію нових моделей управління та бізнес-моделей з використанням розумних речей, промислового Інтернет-речей, блокчейн технологій, її інституційного забезпечення, відповідати нормативно-правовій базі соціально-економічних відносин суспільства;

— виробничим, що включає в себе конкретні бізнес-додатки, які відповідають вимогам моделей управління другого напрямку, який базується на технічному забезпеченні та інфраструктурі першого напрямку [8].

Цифрова епоха змінює підхід до ведення бізнесу, а також вимоги до використовуваних інформаційних технологій: систем управління маркетингом, продажами і сервісом; телефонії і месенджером; системам документообігу і управління персоналом; облікових систем і безлічі інших корпоративних додатків, а це в свою чергу вкотре доводить, що інституціональні зрушення в економіці в напрямі повної її цифровізації — це довгохвиловий перетворювальний процес соціально-економічного та авангардного характеру розвитку структурних одиниць.

Важливими векторами діяльності нашої держави є політична й економічна інтеграція України з ЄС. Ми спостерігаємо стрімке проникнення в усі сфери життя

інформаційних технологій, впровадження цифрового суспільства й цифрової економіки. У цій сфері важливе місце займає питання електронної ідентифікації. В Україні процеси електронної ідентифікації перебувають ще на етапі розвитку, зокрема через те, що в інформаційних системах використовуються засоби електронної ідентифікації користувачів, які повною мірою не забезпечують безпеку, захист персональних даних, достовірність ідентифікації, інтероперабельність і компортність використання.

У прийнятому Європейською Комісією ще 26 серпня 2013 р. "Цифровому порядку денному Європи" визначено, що фрагментація цифрового ринку, відсутність сумісності та зростання кіберзлочинності є основними перешкодами на шляху ефективного розвитку цифрової економіки.

В Україні на сьогодні найпоширенішим і законодавчо врегульованим є такий засіб електронної ідентифікації, як електронний цифровий підпис (ЕЦП). Проте ЕЦП використовується, як правило, для вирішення такого основного завдання, як подання суб'єктами підприємництва електронної звітності до фіскальних органів та державних службовців їх декларацій. При цьому інші сфери, де потрібна належна ідентифікація особи, — електронна торгівля, взаємодія з державними органами, наприклад, з питань одержання документів або встановлення транскордонних зв'язків з іншими державами, — поки ще на етапі становлення та розвитку.

Банківський сектор, враховуючи важливість інформації ідентифікації, що адмініструється, а також ризики, пов'язані із шахрайською діяльністю з викрадення та використання чужих ідентифікаційних даних, застосовує ґрунтовний підхід до встановлення електронної ідентифікації та використання механізмів автентифікації. Обов'язковим при налагодженні взаємин з банком є встановлення особи під час особистого візиту. Однак процедура автентифікації може бути різною: від використання пари "логін — пароль" до засобів криптографії.

Останньою знаковою подією в розвитку цифрової економіки та суспільства можна назвати прийняття Закону "Про електронні довірчі послуги" [10]. Передумовою до прийняття цього Закону фактично є набрання чинності Регламенту (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради від 23 липня 2014 року про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій, у межах внутрішнього ринку. Сам Закон запозичив досить багато визначень і положень із Директиви. Вітчизняний нормативний акт дає визначення терміну "електронна ідентифікація" — процедура використання ідентифікаційних даних особи в електронній формі, які однозначно визначають фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи. При цьому ідентифікаційні дані особи — це унікальний набір даних, який дає змогу однозначно встановити фізичну, юридичну особу або представника юридичної особи. А сама процедура ідентифікації особи є використанням ідентифікаційних даних особи з документів, створених на матеріальних носіях, та/або електронних даних, у результаті виконання якої забезпечується однозначне встановлення фізичної, юридичної особи або представника юридичної особи.

Є великі сподівання, що прийнятий Закон сприятиме побудові більш ефективної системи електронної ідентифікації. Для одержання багатьох послуг чи реалізації своїх прав та обов'язків шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних систем дуже важливо визначити й установити фізичну або юридичну особу, яка є учасником е-транзакції.

Звісно, одного прийняття законодавчого документа недостатньо, потрібний також комплекс заходів щодо реалізації положень такого документа. Саме прийняття документа можна розцінювати як рушійну силу, за допомогою якої можна досягти комплексного результату з поліпшення механізмів електронної ідентифікації.

Встановлення належного механізму електронної ідентифікації дасть змогу здійснювати транзакції оперативніше; такі транзакції будуть більш надійними й економними в грошовому виразі. Передбачається спрощення взаємодії фізичної чи юридичної особи з органами державної влади, зменшення корупційної складової в країні, бюрократії, а також зниження паперового документообігу. Системи електронного урядування, електронної медицини, надання адміністративних послуг в електронній формі, електронна торгівля стануть доступнішими й безпечнішими. Схеми ідентифікації, що взаємно визнаються, дадуть змогу взяти участь у транскордонних взаємодіях з урядом і представниками бізнесу з інших країн. В аспекті міжнародної співпраці в українських резидентів з'явиться можливість комунікувати з іноземними суб'єктами в межах єдиного правового цифрового поля. Надійні ідентифікаційні рішення мають зменшити втрати, пов'язані із шахрайством і кіберзлочинністю, створити більш високий рівень конфіденційності та безпеки під час передачі даних та інформації між учасниками електронного простору.

Поняття "особа" може мати стосунок як до фізичних, так і юридичних осіб. При цьому статус ідентифікаційних даних зазначених осіб дещо відрізняється. Унікальний набір даних, який дає змогу однозначно встановити фізичну чи юридичну особу, становить ідентифікаційні дані. За допомогою таких даних і здійснюється ідентифікація осіб.

В Україні досить слабо захищається використання персональних даних, на відміну від інших європейських країн. Наприклад, у Великобританії компанії, що використовують персональні дані, мають зареєструватися в спеціальному реєстрі. За недотримання правил Information Commissioner's Office — органом, уповноваженим захищати права в галузі передачі інформації, можуть бути накладені серйозні санкції: від значних штрафів до кримінальної відповідальності. Тому підприємства ретельно та виважено підходять до питання використання персональної інформації.

В Україні ж не спостерігається суворості в додержанні законодавства про захист персональних даних. Не виключено той факт, що така ситуація склалася через відсутність належного державного контролю в цій сфері, дієвих заходів з виявлення порушень і притягнення до відповідальності.

На офіційному сайті Уповноваженого з прав людини опубліковано інформацію про результати перевірок додержання законодавства про захист персональних

даних. У 2015 році було перевірено всього 62 суб'єкта, серед яких це 11 власників персональних даних, які здійснюють свою господарську діяльність у сфері надання телекомунікаційних та інших споживчих послуг.

З огляду на результати проведених перевірок основними порушеннями при обробці персональних даних є:

- невідповідність внутрішніх положень володільця персональних даних вимогам чинного законодавства про захист персональних даних;

- відсутність повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних, яка становить особливий ризик для прав і свобод суб'єктів персональних даних та про створення (визначення) відповідального структурного підрозділу або відповідальної особи, що організовує роботу, пов'язану із захистом персональних даних при їх обробці, у випадку коли таке повідомлення вимагається відповідно до закону (статті 9 та 24 ЗУ "Про захист персональних даних") [11];

- відсутність обліку працівників, які мають доступ до персональних даних суб'єктів персональних даних, що передбачено п. 3.5 Типового порядку обробки персональних даних, затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 № 1/02-14 [12];

- не ведеться (ведеться частково чи не в повному обсязі) облік операцій, пов'язаних з обробкою персональних даних суб'єкта та доступом до них, як це передбачено п. 3.11 Типового порядку;

- у працівників, які мають доступ до персональних даних не відбирається зобов'язання не допускати розголошення у будь-який спосіб персональних даних, які їм було довірено або які стали відомі у зв'язку з виконанням професійних обов'язків, що передбачено частиною третьою статті 10 Закону;

- майже всі володільці отримують згоди на обробку персональних даних від працівників для реалізації прав та обов'язків у сфері трудових відносин, у той час як обробка персональних даних працівників здійснюється на підставі дозволу, наданого володільцю персональних даних, відповідно до закону виключно для здійснення його повноважень, а тому окрема згода на обробку таких відомостей згідно з Законом не вимагається;

- склад та зміст персональних даних, що обробляється в багатьох випадках є надмірним стосовно визначеної мети їх обробки;

- не дотримання принципу строковості обробки (зберігання), а саме обробка персональних даних здійснюється довше, ніж це необхідно для законних цілей, у яких вони збиралися або надалі оброблялися, що не відповідає вимогам частини восьмої статті 6 Закону.

Станом на 1 січня 2019 р. за офіційними даними Головного управління статистики в Україні зареєстровано 309765 юридичних осіб. Тобто перевірено тільки 0,02% від загальної кількості підприємств.

Раніше в Україні було встановлено обов'язкову реєстрацію баз персональної даних. Це привнесло багато плутанини в бізнес-діяльність підприємств, оскільки потрібно було реєструвати кожну базу даних, якою користується підприємство, і було багато незрозумілого, пов'язаного з такою реєстрацією. Тоді підприємства

були стурбовані персональними даними, адже ніхто не хотів одержати припис про виплату штрафу.

Що стосується даних юридичних осіб, то тут ситуація виглядає інакше. Спеціального закону, який передбачав би регулювання використання даних про юридичних осіб, немає. Якщо дані про фізичну особу за промовчанням є конфіденційною інформацією, то ідентифікаційні дані про юридичну особу відкриті й доступні. В Україні будь-який охочий може ознайомитися із загальнодоступною інформацією про підприємство, відвідавши єдиний державний реєстр, який доступний в онлайн-режимі. Підприємства можуть тільки обмежувати доступ до цінної та секретної інформації шляхом прийняття відповідних локальних актів, підписання договорів про конфіденційну інформацію, у яких визначається обсяг інформації, що не підлягає розголошенню. Але такі дані не є ідентифікаційними даними, а належать до діяльності компанії: відомості про унікальні бізнес-процеси, про процес створення та виробництва продукції, стратегії розвитку тощо. По суті, ідентифікаційними даними може бути ідентифікаційний код юридичної особи, який присвоюється з моменту державної реєстрації підприємства. Наприклад, з метою фінансового моніторингу ідентифікаційними даними юридичної особи вважатимуться навіть дані бенефіціарів такої компанії.

Можна виділити такі основні аспекти, реалізація яких посприяє поліпшенню механізму захисту даних:

- 1) суб'єкти, які одержують ідентифікаційні дані, провайдери послуг електронної ідентифікації й електронних послуг повинні впроваджувати комплекс організаційних, технічних та інженерно-технічних заходів та/або програмних і технічних засобів для захисту персональних даних і надавати відповідний рівень гарантій безпеки щодо ризиків втрати, несанкціонованого доступу або зловживання, знищення, зміни, ненавмисного або навмисного розголошення персональних даних, запобігання витоку, знищення та блокування інформації, порушення цілісності й режиму доступу до неї;

- 2) персональні й ідентифікаційні дані мають використовуватися виключно з метою, зазначеною в повідомленні про мету обробки даних;

- 3) удосконалення роботи уповноважених органів з контролю за дотриманням законодавства про захист персональних даних і захисту інформації в інформаційних мережах;

- 4) підвищення інформаційної культури та культури безпеки в інформаційному середовищі;

- 5) при взаємодії учасників в електронному середовищі повинна бути забезпечена можливість надання тільки тих даних, які потрібні для здійснення конкретної онлайн-транзакції чи одержання електронної послуги.

Персональні дані, як найбільш чутлива, делікатна і пріоритетно важлива для людини інформація, посідає особливе місце в інформаційних відносинах. Проблема їх захисту та поширення все життя супроводжує людину та пронизує усі сфери діяльності суспільства і держави. Від розуміння важливості й необхідності створення системи ефективного захисту персональних даних залежить спокій та благополуччя як окремої людини, так і держави. Узагальнення основних принципів захис-

ту персональних даних, які відображаються у положеннях всіх міжнародних стандартів, передбачає обов'язкове дотримання конкретних умов застосування персональних даних для будь-яких суб'єктів інформаційних відносин, при яких персональні дані повинні:

- бути доступними для суб'єкта даних;
- бути точними і оновлюватися;
- бути отримані законним способом;
- оброблятися з конкретною метою та за згодою на це суб'єкта даних і в кількості мінімально необхідній для визначеної мети;
- використовуватися тільки згідно з визначеною метою;
- бути захищеними від несанкціонованого доступу та незаконної обробки [11].

Суб'єкт персональних даних має право на те, щоб не приймалося рішення, яке ґрунтується виключно на автоматизованій обробці його даних. Таким чином, будь-яка обробка персональних даних повинна здійснюватися законно, бути справедливою і прозорою для суб'єктів даних, та виконуватися тільки згідно конкретно визначеної мети.

Узагальнення нових правил організаційно-правового забезпечення захисту персональних даних у Європейському Союзі передбачає наступне. За Регламентом ЄС 2016/679 від 27.04.16 р. створюється Рада Європи по захисту даних як окремий орган Європейського Союзу, який є юридичною особою. Склад Ради складається з представників контролюючих (наглядових) органів кожної держави-члена ЄС, Європейського супервайзера (Європейський інспектор) по захисту даних та Європейської Комісії (призначає голову Ради).

Згідно з положенням Конвенції № 108 Ради Європи від 1981 р. та "Пакету захисту даних" Європейського Союзу від 2016 р. у всіх європейських країнах та країнах, які пов'язані економічними відносинами з державами-членами ЄС, мають бути спеціальні державні інститути (один або декілька) по нагляду і контролю за дотриманням прав у сфері захисту персональних даних. Організаційно-правове та методологічне забезпечення мають здійснювати національні уповноважені органи нагляду (Омбудсмен чи Уповноважений) із захисту персональних даних, які є незалежними та підпорядкованими закону, підзвітними парламенту, у організаційних питаннях можуть бути підконтрольними уряду. Національні уповноважені органи призначають контролерів, які визначають цілі і засоби обробки персональних даних, яка здійснюється фізичною або юридичною особою, державним органом, установою або іншим органом ("процесором"), що обробляє персональні дані за його дорученням. Кожен контролер та процесор на підприємствах або в організаціях з чисельністю працівників більше 250 чоловік повинен вести облік діяльності по обробці персональних даних.

У корпораціях, підприємствах, організаціях тощо або їх об'єднаннях усіх форм власності має бути призначений спеціаліст по захисту даних. Він може бути штатним співробітником контролера або процесора, або виконувати задачі на підставі договору.

Держави-члени, національні наглядові органи повинні заохочувати розробку кодексів поведінки у сфері захисту персональних даних та створення механізмів

сертифікації захисту даних, з урахуванням специфіки галузей діяльності і конкретних потреб різних корпорацій, підприємств тощо, а також здійснювати моніторинг їх виконання.

Законодавство про захист персональних даних має значний масив багатограних та різнопланових документів. На сьогоднішній день у цій області населення має слабе уявлення про свої права і їх застосуванні на практиці, фахівців дуже мало і нові вимоги можуть погіршити ситуацію. Тому є необхідність у введенні в систему освіти за напрямом "інформаційне право" окремої спеціальності по юридичним та техніко-технологічним аспектам захисту персональних даних в цифрову епоху. Це може бути одним з важливих чинників на шляху професіоналізації зазначеної діяльності та приведення інформаційних відносин у відповідність з потребами щодо захисту прав людини згідно європейських правових стандартів та одночасно дотримання інтересів держави у сфері персональних даних.

## ВИСНОВКИ

У статті проаналізовано основні проблемні питання організаційно-правових механізмів захисту персональних даних в умовах становлення та розвитку цифрової економіки та суспільства, проаналізовано наявні виклики та інструменти розвитку цифрових інфраструктур, визначені критичні сфери та проекти цифровізації, стимулювання внутрішнього ринку виробництва, використання та споживання цифрових технологій. Запропоновано окремі загальні пропозиції щодо поліпшення механізму захисту даних. В подальшому, з метою вирішення завдання щодо гармонізації законодавства про захист персональних даних та приведення його у відповідність з Регламентом (ЄС) 2016/679, вбачається за доцільне досконале вивчення питань створення дієвої системи захисту персональних даних як пріоритетного напрямку для України, з впровадженням кращого європейського досвіду; питань взаємоузгодження положень закону про захист персональних даних та закону про доступ до публічної інформації з можливими обмеженнями доступу до персональної інформації, а також щодо окремих функцій Наглядового органу, який буде контролювати дотримання прав громадян у сфері захисту персональних даних.

## Література:

1. Цифрова адженда України — 2020 ("Цифровий порядок денний" — 2020). Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти "цифровізації" України до 2020 року [Електронний ресурс] / HITECH office. — грудень 2016. — 90 с. — Режим доступу: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee-3c3922.pdf>
2. Гройсман В. Цифрова економіка здатна стрімко підвищити ВВП. Новини економіки. 8 вересня 2017.
3. Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. McGraw-Hill, 1995. 342 р.
4. Mesenbourg T. L. Measuring the Digital Economy / US Bureau of the Census, Suitland, MD. 2001. Retrieved from: <https://www.census.gov/content/dam/>

Census/library/workingpapers/2001/econ/umdigital.pdf

5. Про Національну програму інформатизації. Проект Закону про внесення змін до Закону України від 04.10.2018 р. № 9166 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3)

6. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018—2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Постанова КМУ від 17.01.2018 р. № 67-р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p>

7. Норец Н.К. Цифровая экономика: состояние и перспективы развития / Н.К. Норец, А.А. Станкевич // Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: труды научно-практической конференции с международным участием 17—22 мая 2017 года / Под ред. доктора экон. наук, проф. А. В. Бабкина. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017. — 592 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://inecprom.spbstu.ru/files/inprom-2017/inprom-2017.pdf>. — С. 173—179.

8. Буркальцева Д.Д. Алгоритм внедрения программы "цифровая экономика" / Д.Д. Буркальцева, Д.Г. Костень, Ю.Н. Воробьев // Инновационные кластеры в цифровой экономике: теория и практика: труды научно-практической конференции с международным участием 17—22 мая 2017 года / под ред. доктора экон. наук, проф. А.В. Бабкина. — СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2017. — 592 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://inecprom.spbstu.ru/files/inprom-2017/inprom-2017.pdf>. — С. 141—147.

9. Криворучко О.С. Імперативи формування та домінанти розвитку цифрової економіки у сучасному парадигмальному контексті / О.С. Криворучко, Н.М. Краус // Парадигмальні зрушення в економічній теорії XIX ст.: збірник наук. пр. за матеріалами III Міжнародної науково-практичної конференції, 2—3 листопада 2017 р. — Київ: КНУ ім. Т. Шевченка, 2017. — С. 681—685.

10. Про електронні довірчі послуги. Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>

11. Про захист персональних даних. Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17>

12. Про затвердження документів у сфері захисту персональних даних. Наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 08.01.2014 р. № 1/02-14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1\\_02715-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1_02715-14)

#### References:

1. HITECH office (2016), "Digital Agenda of Ukraine 2020 ("Digital Agenda" — 2020). Conceptual Foundations (version 1.0). Priority areas, initiatives, projects of "digitalization" of Ukraine by 2020", available at: <https://ucci.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

2. Hrojsman, V. (2017), "The digital economy is capable of rapidly increasing GDP", *Novyny ekonomiky*, vol. 8.09.

3. Tapscott, D. (1995), *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, McGraw-Hill, NY, USA.

4. Mesenbourg, T.L. (2001), "Measuring the Digital Economy", US Bureau of the Census, available at: <https://www.census.gov/content/dam/Census/library/workingpapers/2001/econ/umdigital.pdf> (Accessed 25 Feb 2019).

5. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), *The Law of Ukraine "About the National Program of Informatization. Draft Law"*, available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3) (Accessed 25 Feb 2019).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), *Resolution "Concept of development of the digital economy and society of Ukraine for 2018—2020 and approval of the plan of measures for its realization"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p> (Accessed 25 Feb 2019).

7. Norec, N.K. (2017), "Digital economy: state and development prospects", *Innovacionnye klasteri v cifrovoj jekonomike: teorija i praktika : trudy nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* [Innovation Clusters in the Digital Economy: Theory and Practice: Works of the Scientific and Practical Conference with International Participation], Izdatel'stvo Politehnicheskogo universiteta, St.Petersburg, Russia, 17-22 May 2017, pp. 173—179.

8. Burkal'ceva D.D. (2017), "Algorithm of introduction of the "digital economy" program", *Innovacionnye klasteri v cifrovoj jekonomike: teorija i praktika : trudy nauchno-prakticheskoy konferencii s mezhdunarodnym uchastiem* [Innovation Clusters in the Digital Economy: Theory and Practice: Works of the Scientific and Practical Conference with International Participation], Izdatel'stvo Politehnicheskogo universiteta, St.Petersburg, Russia, 17—22 May 2017, pp. 141—147.

9. Kryvoruchko, O.S. (2017), "Imperatives of the formation and dominant of the development of the digital economy in the modern paradigmatic context", *Paradyhmal'ni zrushennia v ekonomichnij teorii XIX st.: zbirnyk naukovykh prats' za materialamy III Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Paradigm shifts in the economic theory of the nineteenth century: a collection of sciences. etc. on the basis of materials of the III International Scientific and Practical Conference], Kyiv, Ukraine, 2—3 November 2017, pp. 681—685.

10. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), *The Law of Ukraine "About Electronic Trust Services"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19> (Accessed 25 Feb 2019).

11. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), *The Law of Ukraine "About protection of personal data"*, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17> (Accessed 25 Feb 2019).

12. Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights (2014), *Order "On Approval of Documents in the Sphere of Protection of Personal Data"*, available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1\\_02715-14](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1_02715-14) (Accessed 25 Feb 2019).

*Стаття надійшла до редакції 26.02.2019 р.*

О. В. Кравчук,  
к. ю. н., доцент кафедри кримінального права та процесу,  
Хмельницький університет управління та права, м. Хмельницький

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.104

# НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ МЕТОДІВ КРИМІНАЛІСТИКИ У ПРОЦЕСАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

О. Kravchuk,  
PhD in Law Sciences, Associate Professor of Criminal Law and Process Department,  
Khmelnitsky University of Management and Law, Khmelnytsk

THE DIRECTIONS OF APPLICATION OF SPECIAL METHODS OF CRIMINALIST  
IN THE PROCESSES OF STATE SECURITY ENSURING

*У статті виокремлено напрями застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки. Проаналізовано особливості застосування методів техніко-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки. Досліджено специфіку використання методів структурно-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки. Зазначено, що ці методи передбачають формування в криміналістиці систем ключових компонентів планування процесів розслідування злочинів; систем прийомів, що формують тактику слідчих дій і рекомендацій та систем, що передбачають застосування ключових методик розслідування окремих видів злочинів. Здійснено огляд можливостей роботи державних органів з методами, пристосованими для вирішення специфічних криміналістичних завдань, з огляду на забезпечення державної безпеки. Зазначено, що до подібних методів відносяться такі: методи фізичного, хімічного, а також фізико-хімічного походження, методи біологічного походження, методи антропологічної та соціологічної орієнтації. Виокремлено такі критерії оцінки результативності застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки: науковість, безпечність, етичність й ефективність.*

*Problem setting. Application of special methods of criminalist allows significantly increasing of the general level of state security and its support up to standard. Accordingly, special methods of criminalist are the effective instrument of formation of a system of state security.*

*Recent research and publication analysis. The questions of criminalist were investigated by many scientists during recent years.*

*However application of special methods of criminalist for the purpose of state security ensuring still remains insufficiently investigated.*



**Paper objective.** The purpose of article is investigation of the directions of use of special criminalist methods in the processes of state security ensuring.

**Paper main body.** The directions of use of special criminalist methods in the processes of state security ensuring are allocated in the article. The features of use of methods of technical and criminalist character in the processes of state security ensuring are analyzed. The specifics of use of methods of structural and criminalist character in the processes of state security ensuring are investigated. The review of opportunities of functioning of public authorities with the methods adapted for the solution of specific criminalist tasks taking into attention state security ensuring is carried out. The following criteria for evaluation of effectiveness of application of special criminalist methods into the processes of state security ensuring are marked out: scientific character, safety, ethics and efficiency.

**Conclusions of the research.**

The directions of use of special criminalist methods in the processes of state security ensuring are allocated in the article. The features of use of methods of technical and criminalist character in the processes of state security ensuring are analyzed. The specifics of use of methods of structural and criminalist character in the processes of state security ensuring are investigated. It is noted that the given methods provide formation of the following criminalist actions: systems of key components of planning of processes of crimes investigation; systems of the receptions forming tactics of the investigative actions and recommendations and systems, which provide application of key techniques of investigation of separate types of crime. The review of opportunities of functioning of public authorities with the methods adapted for the solution of specific criminalist tasks taking into attention state security ensuring is carried out. It is noted that the following similar methods belong to the given group: physical methods, chemical methods, physical and chemical methods, biological methods and anthropological and sociological methods. The following criteria for evaluation of effectiveness of application of special criminalist methods into the processes of state security ensuring are marked out: scientific character, safety, ethics and efficiency.

*Ключові слова:* спеціальні методи криміналістики, державна безпека, критерії оцінки результативності, специфіка.

*Key words:* special criminalist methods, state security, criteria for effectiveness evaluation, specifics.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Застосування спеціальних методів криміналістики дозволяє суттєво підвищити загальний рівень державної безпеки та підтримувати її на належному рівні. Відповідно, спеціальні методи криміналістики є дієвим інструментом формування системи державної безпеки. Все це підкреслює актуальність обраної теми дослідження.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання криміналістики досліджувалися протягом останніх років багатьма вченими, зокрема: М.М. Сгоровим [1], І.Ф. Криловим [3], А.П. Шереметом [4] та ін.

Однак застосування спеціальних методів криміналістики з метою забезпечення державної безпеки все ще залишається недостатньо дослідженим.

## МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є виокремлення напрямів застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки.

Для досягнення поставленої мети ставляться та вирішуються такі завдання:

- проаналізувати особливості застосування методів техніко-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки;
- дослідити специфіку використання методів структурно-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки;
- здійснити огляд можливостей роботи державних органів з методами, пристосованими для вирішення специфічних криміналістичних завдань, з огляду на забезпечення державної безпеки;
- виокремити критерії оцінки результативності застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Система спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки традиційно розподіляється між двома напрямками.

До першого напрямку відносяться безпосередньо криміналістичні методи, які були розроблені в межах криміналістичної науки і застосовуються, відповідно, в її межах. Так, до зазначеного напрямку відносяться методи техніко-криміналістичного характеру, що застосовуються в наукових дослідженнях техніко-криміналістичного спрямування: трасологічних (зокрема дактилоскопічних), одорологічних, балістичних та ін. [1; 4].

Основою застосування зазначених методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки традиційно виступають природні і технічні науки. У випадку, коли метод спирається лише на закони, наявні у вказаних науках, але він розроблений у межах криміналістики, вважається, що цей метод відноситься до категорії оригінальних криміналістичних, та не має аналогів в інших науках. Якщо основою є спеціальний метод, розроблений в межах природних і технічних наук у процесів визначеної практичної діяльності, він вважається це трансформованим техніко-криміналістичним методом. При цьому подібна трансформація являє собою не звичайне пристосування, а якісне перетворення методу, що здійснюється в криміналістиці через інтеграцію знань природничо-наукового, технічного й криміналістичного характеру. Як результат існує можливість виникнення інноваційних власне криміналістичних методів, які при цьому пов'язані з тими галузями знань, де вони виникли [2; 3].

До групи власне криміналістичних методів у процесах забезпечення державної безпеки відносяться також методи структурно-криміналістичного характеру, що передбачають формування в криміналістиці визначених систем:

- систем ключових компонентів планування процесів розслідування злочинів;
- систем прийомів, що формують тактику слідчих дій і рекомендацій;
- систем, що передбачають застосування ключових методик розслідування окремих видів злочинів.

Фактично зазначені методи у процесах забезпечення державної безпеки передбачають накопичення вихідної інформації, що є особливо важливим для розробки структури та виокремлення шляхів її розгортання й застосування в практичній діяльності. При цьому в якості джерел вихідної інформації виступають:

- норми кримінального та кримінально-процесуального закону;
- відомості щодо способів вчинення і приховування злочинів, ознаки застосування цих способів;
- напрямки практичного розкриття і розслідування злочинів [2; 4].

Вищезазначена інформація є основою алгоритмів дій слідчого.

До другої групи спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки відносяться спеціальні методи інших наук. Існує можливість їх використання без здійснення модифікації (наприклад, переважна кількість методів фотографічного або мікроскопічного характеру) або методів, пристосованих для вирішення специфічних криміналістичних завдань (метод кольороподілу як модифікації фотографічного методу чи складання композиційних портретів як модифікації антропологічного методу).

До спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки, що належать іншим наукам, слід віднести такі:

- методи фізичного, хімічного, а також фізико-хімічного походження, орієнтовані на здійснення аналізу морфології, складу, структури, а також речовинних і матеріальних властивостей фізичного і хімічного характеру;
- методи біологічного походження, що застосовуються для дослідження об'єктів біологічної природи;
- методи антропологічної орієнтації, що дозволяють встановити особу загиблого по кістковим останкам за наявності формалізованого опису зовнішності людини;
- методи соціологічної орієнтації, зокрема, проведення анкетування в процесі вивчення кримінальних справ або інтерв'ювання працівників правоохоронних органів [1; 3].

Серед цілей подібних досліджень слід виділити такі:

- аналіз умов і причин, що формують сприятливі умови для здійснення й приховування злочинів;
- оцінка способів здійснення злочинів;
- збір інформації щодо результативності визначених прийомів і рекомендацій тактичного характеру;
- методи психологічної орієнтації, що застосовуються в процесах розробки прийомів і комбінацій тактичного характеру.

При цьому можливість застосування традиційних й інтерактивних спеціальних методів криміналістики, що належать іншим наукам, у процесах забезпечення державної безпеки, підлягає оцінюванню з точки зору низки таких критеріїв:

- науковість методу, яка передбачає наявність у нього достовірності отриманих результатів, а також забезпечення їх точності й надійності;
- безпечність методу: його застосування не повинно чинити загрозу життю і здоров'ю людей. Так, застосування багатьох методів вимагає наявності високої електричної напруги; застосування реактивів або випромінювань, що є шкідливими для здоров'я тощо;
- етичність методу: припустимість методів не обмежується їх безпекою. Оскільки вони застосовуються в експертно-криміналістичній сфері, в якості об'єктів дослідження можуть виступати як предмети, так і люди. Відповідно, можливим є використання виключно таких методів, які відповідають конституційним принципам законності, а також моральним суспільним критеріям та не обмежують права громадян, не принижують їх гідності, виключають насильство і не призводять до порушення норм кримінально-процесуального права;
- ефективність методу: метод можна вважати ефективним, якщо він уможливує досягнення поставленої мети протягом оптимального терміну з максимальною продуктивністю. При цьому метод повинен забезпечувати рентабельність — сили і засоби, що витрачаються, повинні змінюватися в залежності від результатів, що очікуються [1; 2].

Слід при цьому розрізняти теоретичні методи криміналістики як науки і методи, що використовуються в практичній діяльності, проте базуються на положеннях криміналістики. Так, практична діяльність органів дізнання, судових і слідчих органів, а також установ

експертного призначення, теоретичну основу якої складає низка наук, зокрема криміналістика, за своїм змістом, цілями, інструментами й умовами відрізняється від наукового дослідження.

При цьому в межах обох сфер можуть використовуватися методи, сутність не змінюється відповідно зміні сфери пізнання. У цьому випадку умови використання методів пізнання, а також його об'єкт і мета будуть різнохарактерними, і це відображається на інструментарії, та достовірності отриманих результатів.

Необхідно також взяти до уваги, що різниця в методах наукового дослідження і практичної діяльності щодо доведення в процесі розслідування і судового розгляду кримінальних справ стає більш суттєвою, коли у процесах забезпечення державної безпеки застосовуються не загальні, а спеціальні методи криміналістики [2; 3].

При цьому жоден з методів криміналістики, що застосовуються у процесах забезпечення державної безпеки, не може бути універсальним. Тільки суміснє їх застосування забезпечує продуктивне розслідування кримінальних справ і, відповідно, забезпечення державно безпеки.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМКУ

Таким чином, у результаті проведення даного дослідження було отримано такі результати.

1. Проаналізовано особливості застосування методів техніко-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки. Підкреслено, що у цьому контексті здійснюється трансформація або якісне перетворення методу в криміналістиці через інтеграцію знань природничо-наукового, технічного й криміналістичного характеру.

2. Досліджено специфіку використання методів структурно-криміналістичного характеру у процесах забезпечення державної безпеки. Зазначено, що ці методи передбачають формування в криміналістиці систем ключових компонентів планування процесів розслідування злочинів; систем прийомів, що формують тактику слідчих дій і рекомендацій та систем, що передбачають застосування ключових методик розслідування окремих видів злочинів.

3. Здійснено огляд можливостей роботи державних органів з методами, пристосованими для вирішення специфічних криміналістичних завдань, з огляду на забезпечення державної безпеки. Зазначено, що до подібних методів відносяться такі: методи фізичного, хімічного, а також фізико-хімічного походження, методи біологічного походження, методи антропологічної та соціологічної орієнтації.

4. Виокремлено критерії оцінки результативності застосування спеціальних методів криміналістики у процесах забезпечення державної безпеки: науковість, безпечність, етичність й ефективність.

#### Література:

1. Егоров Н.Н. Криминалистика: учебник / Н.Н. Егоров, Е.П. Ищенко. — Владивосток: Изд-во ТГЭУ, 2010. — 256 с.

2. Крылов В. В. Современная криминалистика. Правовая информатика и кибернетика / В. В. Крылов; науч. ред.: Н.А. Лопашенко. — М.: ЛексЭст, 2007. — 288 с.

3. Крылов И.Ф. Криминалистика: учебник / И.Ф. Крылов, А.И. Бастрыкин. — М.: Дело, 2007. — 934 с.

4. Шеремет А.П. Криміналістика: навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / А.П. Шеремет. — Чернівці: Наші книги, 2008. — 440 с.

#### References:

1. Egorov, N. N. (2010), Kry`minalisty`ka [Criminalistics], TGEU publishing house, Vladivostok, Russia.

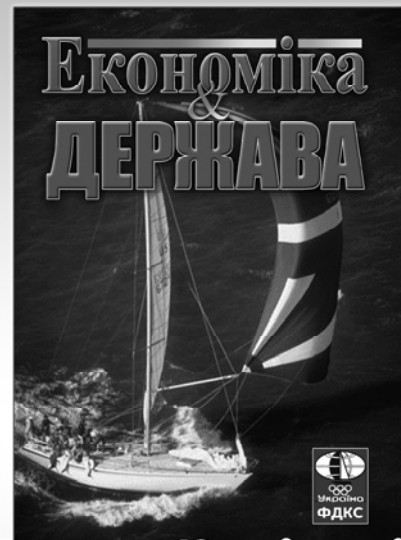
2. Krylov, I. F. (2007), Sovremennaja kriminalistika. Pravovaja informatika i kibernetika [Modern criminalistics. Legal informatics and cybernetics], Business, Moscow, Russia.

3. Krylov, V. V. (2007), Kry`minalisty`ka [Criminalistics], LexEst, Moscow, Russia.

4. Sheremet, A. P. (2008), Kry`minalisty`ka [Criminalistics], Nashi kny`gy, Chernivci, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 27.02.2019 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**

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

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Передплатний індекс: 01751

А. І. Бондаренко,  
к. н. з держ. упр., докторант Навчально-науково-виробничого центру,  
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.108

# МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ ЗОВНІШНІМ ТА ВНУТРІШНІМ РИЗИКАМ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

А. Bondarenko,  
PhD in public administration, doctoral candidate of the Educational-scientific productional Centre,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

## THE MECHANISM OF COUNTERACTION TO EXTERNAL AND INTERNAL RISKS OF STATE FINANCIAL SECURITY

**У статті розроблено механізм протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави. Зокрема виокремлено пріоритети підвищення загальної ефективності функціонування державної фінансової системи як провідного регулюючого інструменту ринкових відносин. Виділено зовнішні та внутрішні загрози фінансовій безпеці країни. Окреслено проблеми у сфері державного забезпечення фінансової безпеки. Запропоновано заходи щодо уникнення та ліквідації проблем у сфері державного забезпечення фінансової безпеки в межах механізму протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави.**

**Problem setting. The external and internal threats of the state financial security cause a number of the corresponding problems, which negatively affect the general financial and economic processes of interaction of the state with other countries, and, thereby, cause complications of the general social and economic situation in the country.**

**Recent research and publication analysis. The state financial security was the subject of research of numerous scientists.**

**However the mechanisms allowing avoiding effectively external and internal threats of the state financial security in present transformational conditions still demand formation and realization.**

**Paper objective. The purpose of article is developing and implementation of the mechanism of counteraction to external and internal risks of the state financial security.**

**Paper main body. The mechanism of counteraction to external and internal risks of the state financial security is developed in the article. In particular, the priorities of increase in overall effectiveness of functioning of the state financial system as the leading regulating tool of the market relations are allocated. The external and internal threats of financial security of the country are allocated. The problems in the sphere of the state financial security ensuring are designated. The measures for prevention and elimination of problems in the sphere of state financial security ensuring within the mechanism of counteraction to external and internal risks of the state financial security are proposed.**

**Conclusions of the research. In general, it is possible to make the following conclusions, proceeding from the results of the current research.**

**The priorities of increase in overall effectiveness of functioning of the state financial system as the leading regulating tool of the market relations are allocated. It is emphasized that implementation of target investment into the sphere of the knowledge-intensive and hi-tech production; control of inflationary processes and maintenance of the Ukrainian capital and counteraction of its "leak" abroad have to be the key priorities in this context.**

***The external and internal threats of financial security of the country are allocated. It is established that internal and external threats cause the corresponding number of problems in the sphere of ensuring of the state financial security.***

*Ключові слова: механізм, ризики, фінансова безпека держави, зовнішні та внутрішні загрози, державна фінансова система.*

*Key words: mechanism, risks, state financial security, external and internal threats, state financial system.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зовнішні та внутрішні загрози державній фінансовій безпеці викликають низку відповідних проблем, що негативно позначаються на загальних фінансово-економічних процесах взаємодії держави з іншими країнами, і, тим самим, спричиняють ускладнення загальної соціально-економічної ситуації в країні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Фінансова безпека держави підлягала неодноразовому дослідженню з боку численних вчених, зокрема, таких: М. Базась [1], О. Барановський [2], В. Шквіра [4] та ін.

Проте механізми, що дозволяють ефективно уникнути зовнішніх і внутрішніх загроз державній фінансовій безпеці в нинішніх трансформаційних умовах, все ще потребують формування та реалізації.

## МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є розробка та впровадження механізму протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави.

Для досягнення поставленої мети в роботі пропонується поставити та вирішити такі завдання:

- виокремити пріоритети підвищення загальної ефективності функціонування державної фінансової системи як провідного регулюючого інструменту ринкових відносин;
- виділити зовнішні та внутрішні загрози фінансовій безпеці країни;
- окреслити проблеми у сфері державного забезпечення фінансової безпеки;
- запропонувати заходи щодо уникнення та ліквідації проблем у сфері державного забезпечення фінансової безпеки в межах механізму протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Серед ключових національних інтересів України стосовно забезпечення безпеки фінансових відносин слід виділити підвищення загальної ефективності функціонування державної фінансової системи як провідного регулюючого інструменту ринкових відносин на основі підтримки належного рівня державних витрат відповідно присутніх грошових ресурсів і бюджетних асигнувань за наявності дотримання таких пріоритетів:

- здійснення цільового інвестування в сферу наукоємного та високотехнологічного виробництва;
- стримування процесів інфляційного характеру;
- утримання українського капіталу та протидія його "витікання" за кордон;
- стимулювання капіталовкладень в українську економіку з боку іноземних інвесторів, зокрема, активізація довгострокових вкладень у виробничу сферу;

— формування єдиної нормативно-правової бази, що підтримує створення і функціонування дієвої фінансово-кредитної системи ринкового господарства країни, що є соціально орієнтованим, а також відповідного правоохоронного механізму, сфокусованого на захисті економіки країни від процесів кримінального походження [2; 3].

Серед зовнішніх загроз державній фінансовій безпеці на нинішньому етапі слід виділити такі:

- фінансові кризи світового масштабу;
- активізація впливу тіньових структур на державну систему фінансів;
- витік вітчизняного капіталу за кордон;
- невідповідність функцій органів державного управління й місцевого самоврядування щодо розподілу і використання ресурсів, що належать бюджетній системі;

— наявність великої кількості фінансових порушень.

Що стосується внутрішніх загроз фінансовій безпеці країни, то вони переважно виникають внаслідок:

- неадекватної фінансово-економічної політики;
- недостатньою обґрунтованістю рішень і дій органів влади і управління;
- зловживаннями, помилками та іншими відхиленнями в процесах управління функціонуванням державної фінансової системи;
- низького рівня платоспроможності населення;
- зменшення значення внутрішніх стимуляторів, орієнтованих на активізацію соціально-економічного зростання;
- підвищення рівня криміналізації відносин економічного характеру;
- зростання обсягів проявів корупції й економічної злочинності;
- втрата фінансових ресурсів внаслідок розповсюдження і поглиблення соціальної напруженості в економічній сфері [1; 4].

Вищенаведені загрози внутрішнього та зовнішнього походження викликають відповідну низку проблем у сфері державного забезпечення фінансової безпеки:

- втрата Україною переважної частини власних позицій на зовнішньоекономічному рівні, як наслідок, її витіснення з зарубіжних ринків іноземними конкурентами;
- порушення національних пріоритетів України у сфері фінансових відносин через лобіювання іноземними економічними проєктів і фінансових програм, що є вигідними лише їм;
- нерівноправна участь України у міжнародних кредитно-фінансових процесах;
- присутність ситуації з зовнішньою фінансовою заборгованістю України, зокрема, залежності від кредитів іноземного походження;

— наявність криміналізація деяких видів зовнішньоекономічних зв'язків з іншими країнами, неконтрольований вивіз капіталів з України;

— активізація здійснення розвідки економічного характеру у сфері фінансово-кредитних відносин;

— активізація розвитку транснаціоналізаційного процесу у сфері економічних зв'язків;

— систематичне збільшення маси капіталів та їх надмірна рухливість, рухливість, що, в свою чергу, формує напружену обстановку у сфері фінансово-економічних відносин;

— висока ступінь концентрації фінансових ресурсів як на рівні бюджетних систем держав і міжнародних організацій, так і на у межах міжнародної економічної інтеграції, зокрема стосовно фінансової та валютної складових;

— підвищення рівня автономії транснаціональних корпорацій і транснаціональних банків, що мають суттєвий вплив на державні фінансові процеси та на господарські комплекси окремих країн;

— підвищений ступінь динамізму та взаємодії фінансових ринків на основі передових інформаційних технологій;

— різнохарактерність фінансових інструментів і високий ступінь їх динамізму;

— взаємне проникнення внутрішньої і зовнішньої політики держав, рівень залежності яких від світових фінансів продовжує збільшуватися;

— підвищення рівня конкуренції та відсутність порозуміння міждержавного в економічній та споріднених сферах;

— застосування потужними економічними структурами стратегій глобального опанування світового економічного простору;

— підвищений рівень залежності економік національного рівня (зокрема бюджетного сектора) від капіталу спекулятивного характеру іноземного походження, що робить їх фінансові системи надзвичайно вразливими;

— глобальне підвищення рівня нестійкості фінансової системи на світовому рівні;

— виникнення кризових тенденцій, що є загрозливими для державних фінансових відносин і процесів;

— відсутність здатності сучасних фінансових інститутів на національному й міжнародному рівні здійснювати ефективний контроль фінансових відносин у державі [1; 2].

Як заходи, які необхідно вжити з метою уникнення та ліквідації ситуації, що склалася, необхідно здійснювати:

— цілеспрямоване інвестування у пріоритетні економічні галузі;

— протидіяти інфляційним процесам;

— запобігати витоку капіталів за кордон;

— створювати сприятливі умови для розвитку та підтримки вітчизняного підприємництва [3; 4].

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

Таким чином, у результаті проведення дослідження було отримано такі результати.

1. Виокремлено пріоритети підвищення загальної ефективності функціонування державної фінансової системи як провідного регулюючого інструменту ринкових відносин. Підкреслено, що ключовими пріоритетами у цьому контексті повинні бути здійснення цільового інвестування в сферу наукоємного та високотехнологічного виробництва; стримування процесів інфляційного характеру й утримання українського капіталу та протидія його "витікання" за кордон.

2. Виділено зовнішні та внутрішні загрози фінансовій безпеці країни. Встановлено, загрози внутрішнього та зовнішнього походження викликають відповідну низку проблем у сфері державного забезпечення фінансової безпеки.

3. Окреслено проблеми у сфері державного забезпечення фінансової безпеки: втрата Україною переважної частини власних позицій на зовнішньоекономічному рівні як наслідок її витіснення з зарубіжних ринків іноземними конкурентами; нерівноправна участь України у міжнародних кредитно-фінансових процесах та присутність ситуації з зовнішньою фінансовою заборгованістю України, зокрема, залежності від кредитів іноземного походження.

4. Запропоновано заходи щодо уникнення та ліквідації проблем у сфері державного забезпечення фінансової безпеки в межах механізму протидії зовнішнім та внутрішнім ризикам фінансової безпеки держави: цілеспрямоване інвестування у пріоритетні економічні галузі; протидія інфляційним процесам; запобігати витоку капіталів за кордон та створювати сприятливі умови для розвитку та підтримки вітчизняного підприємництва.

### Література:

1. Базась М.Ф. Методика та організація фінансового контролю: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М.Ф. Базась. — К.: МАУП, 2004. — 440 с.

2. Барабаш Н.С. Удосконалення системи державного фінансового контролю / Н.С. Барабаш, М.О. Никонович // Фінансовий контроль. — 2005. — № 3. — С. 44—47.

3. Барановський О. Антикризові заходи урядів і центральних банків зарубіжних країн / О. Барановський // Вісник НБУ. — 2009. — № 4. — С. 8—19.

4. Шквіра В. Інформаційні технології і системи в Україні / В. Шквіра // Інтелектуальна власність. — 2010. — № 9. — С. 169—173.

### References:

1. Bazas, M. F. (2004), *Metodyka ta orhanizatsiia finansovoho kontroliu* [Technique and organization of financial control], Kyiv, Ukraine.

2. Barabash, N. S. (2005), *Udoskonalennia systemy derzhavnoho finansovoho kontroliu* [Improvement of system of the state financial control], Kyiv, Ukraine.

3. Baranovs'kyi, O. (2009), *Antykryzovi zakhody uryadiv i tsentral'nykh bankiv zarubizhnykh krayin* [The anti-recessionary actions of governments and central banks of foreign countries], Kyiv, Ukraine.

4. Shkvira, V. (2010), *Informatsiyni tekhnolohiyi i systemy v Ukraini* [Information technologies and systems in Ukraine], Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 04.03.2019 р.*

УДК 351:321

М. Г. Орел,

к. н. держ. упр., докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.111

## ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ КОМПОНЕНТІВ МОДЕЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

M. Orel,

PhD (Public administration), doctoral candidate of the Department of Globalistics, European integration and the National security, National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

### DETERMINATION THE MAIN COMPONENTS OF THE MODEL FOR PROVIDING POLITICAL SECURITY

**Визначено основні чинники, які зумовлюють формування організаційно-функціональної структури системи забезпечення політичної безпеки та визначають місце і основні завдання суб'єктів державного управління у сфері політичної безпеки у цій системі, а також об'єкти управлінських впливів з боку вказаних суб'єктів. Наведено перелік завдань системи забезпечення політичної безпеки та показано її взаємозв'язок із системою державного управління у сфері політичної безпеки, а також взаємозв'язок останньої із системою державного управління у сфері національної безпеки. На цій основі визначено основні компоненти (блоки) моделі забезпечення політичної безпеки. З урахуванням вказаної моделі визначені головні передумови забезпечення ефективності та результативності процесу забезпечення політичної безпеки, а саме належна якість: аналізу умов формування пріоритетних національних політичних цілей; аналізу та синтезу можливостей держави щодо їх досягнення; прогнозування динаміки змін умов формування вказаних цілей та можливостей щодо їх досягнення в коротко-, середньо— та довгостроковій перспективі.**

**The main factors that determine the organizational and functional structure of the system of ensuring political security are identified and determine the place and the main tasks of the subjects of state administration in the sphere of political security in this system, as well as objects of administrative influence on the part of the abovementioned subjects. The list of tasks of the system of ensuring political security is shown and its relation with the system of state is shown management in the sphere of political security, as well as the relationship of the latter with the system of public administration in the sphere of national security, and on this basis, the main components of the model of providing political security are determined. The main subjects of the system of ensuring political security are the state authorities, since state power is implemented through the public-political relations of domination and conquest between actors based on state coercion. At the same time, state power is the main tool for ensuring the existence of the state, protecting the political system, organizing and managing a socially heterogeneous society and preserving its integrity by influencing public-political relations with the help of specially created institutions (state authorities), which are entrusted with the exercise of its functions. Taking into account this model, the main preconditions for ensuring the effectiveness and efficiency of the process of ensuring political security, namely proper quality, are: the analysis of the conditions for the formation of priority national political goals; analysis and synthesis of the state's possibilities for their achievement; forecasting the dynamics of changes in the conditions for the formation of these goals and opportunities for their achievement in the short, medium and long term.**

**Ключові слова:** політична безпека, загрози політичній безпеці, державне управління, система забезпечення політичної безпеки, система політичної безпеки, політичні рішення, державно-політичні рішення.

**Key words:** political security, threats to political security, public administration, political security system, political security system, political decisions, state policy decisions.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ ЗАВДАННЯМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Державне управління у сфері політичної безпеки (ДУПБ) з одного боку, є складовою державного управл-

іння у сфері національної безпеки, а з іншого, складовою політичного процесу вироблення стратегій суспільно-політичного розвитку, які стосуються вирішення проблемних питань забезпечення політичної безпеки. Досягнення цієї мети виконуються шляхом прийняття та реалізації суб'єктами ДУПБ тих чи інших управлінських рішень (політичних, державно-політичних та державно-управлінських (адміністративних)). Очевидно, що ці рішення в

кінцевому підсумку спрямовані на вирішення завдань, які є декомпозицією головної мети та зумовлені небезпеками політичної безпеки. Головними суб'єктами системи ДУПБ, яка є складовою системи забезпечення політичної безпеки (СЗПБ), є органи державної влади. Тому передумови організації їх ефективної діяльності при вирішенні цих завдань є запорукою адекватного реагування на небезпеки політичної безпеки. Разом з тим, комплексний аналіз чинників які визначають основні компоненти (блоки) моделі забезпечення політичної безпеки до цього часу залишалися поза увагою науковців. Це значною мірою не дозволяє розкрити зміст процесу забезпечення політичної безпеки та не сприяє підвищенню ефективності управлінських рішень суб'єктів ДУПБ.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Виконаний нами аналіз дозволяє дійти висновку, що низка проблемних питань щодо формування та функціонування систем забезпечення національної безпеки та політичної безпеки, зокрема, їх структури, завдань, взаємозв'язку, а також, щодо формування та функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки знайшли своє відображення у науковій та нормативній літературі [1-7]. Разом з тим, питання визначення основних компонентів (блоків) моделі забезпечення політичної безпеки до цього часу залишалося поза увагою науковців, незважаючи на те, що ефективність та результативність реалізації національних політичних інтересів значною мірою залежить саме від якості, збалансованості, взаємоузгодженості та функціональної спроможності вказаних компонентів.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основних компонентів (блоків) моделі забезпечення політичної безпеки

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як зазначають науковці, ефективність та результативність реалізації національних інтересів значною мірою залежить від якості, збалансованості та спроможності структурних елементів системи забезпечення національної безпеки (СЗНБ) [1; 3; 4; 7]. Визначальне місце серед цих елементів належить СЗПБ. Це зумовлено тим, що з одного боку, політична безпека є невід'ємною складовою національної безпеки, а з іншого, принциповою важливістю реалізації національних політичних інтересів для життєдіяльності людини (індивіда), суспільства та державних інститутів. При цьому варто погодитися із визначенням СЗПБ, яке запропонував В.Смолянчук, на думку якого вказана система — це законодавчо визначені інститути (суб'єкти), засоби та процедури, за допомогою яких забезпечується реалізація політичних інтересів людини, суспільства та держави, що це елементи системи національної безпеки, які забезпечують безпеку політичної системи (держави) від деструктивних впливів внутрішнього та зовнішнього походження" [8, с. 360].

Як було нами показано, сенсом існування (головною метою) системи політичної безпеки є створення умов для захищеності національних політичних інтересів, забезпечення цілісності суспільного організму та його прогресивного розвитку, унеможливлення послаблення

здатності держави відстоювати вказані інтереси, а її визначальним елементом є СЗПБ [9]. У свою чергу, складовими СЗПБ є суб'єкти ДУПБ та певні механізми організації їх взаємодії з метою впливу на об'єкти політичної безпеки. При цьому основними чинниками, які визначають організаційно-функціональну структуру, мету та завдання СЗПБ є (рис. 1): зовнішні та внутрішні умови її формування та функціонування, як соціальної системи; спеціально створені сили і засоби для виконання завдань щодо забезпечення політичної безпеки (збройні сили, спеціальні служби, підрозділи міністерства внутрішніх справ та ін.); суб'єкти забезпечення політичної безпеки, які утворюють систему ДУПБ (їх основною метою діяльності є підготовка та реалізація управлінських рішень з питань забезпечення політичної безпеки); об'єкти політичної безпеки (серед яких, зокрема, конституційні права і свободи громадян, політична система, державний суверенітет, конституційний устрій); інститути громадянського суспільства, політичні партії, окремі громадяни, засоби масової інформації (рис. 1).

Основними суб'єктами СЗПБ є органи державної влади, оскільки державна влада реалізується через публічно-політичні відносини панування і підкорення між суб'єктами, що спираються на державний примус. Водночас, державна влада є основним інструментом забезпечення існування держави, охорони політичної системи, організації та упорядкування соціально неоднорідного суспільства та збереження його цілісності здійснюючи вплив на публічно-політичні відносини за допомогою спеціально створених інститутів (органів державної влади), на які покладають виконання її функцій.

Тому ДУПБ водночас є процесом і способом функціонування і реалізації функцій державної влади у сфері забезпечення політичної безпеки, де головною метою є досягнення політичних національних цілей, а органи державної влади, до компетенції яких належить розробка та прийняття управлінських рішень у сфері політичної безпеки (політичних, державно-політичних та державно-управлінських рішень) утворюють систему ДУПБ.

Варто зазначити, що в науковій літературі наводиться досить вичерпне розуміння мети та функцій системи державного управління у сфері національної безпеки (ДУНБ), а також перелік суб'єктів, на які покладається виконання цих функцій [4; 7; 8]. Вважається, що ДУНБ це "невід'ємна складова державного управління, яка охоплює соціальну, економічну, гуманітарну та політичну сфери життєдіяльності суспільства та держави, і є цілеспрямованою діяльністю суб'єктів забезпечення національної безпеки" [8, с. 118]. При цьому, суб'єктами ДУНБ є посадові особи, органи державного управління, інші державні інститути, діяльність яких прямо чи опосередковано пов'язана із забезпеченням національної безпеки. Тому, можна вважати, що система ДУПБ це невід'ємна складова ДУНБ, яка охоплює політичну сферу життєдіяльності суспільства та держави. Оскільки головним суб'єктом забезпечення політичної безпеки є держава в особі органів державного управління, то виконання вказаних завдань передусім покладається на вказані органи, які уповноважені приймати політичні та адміністративні управлінські рішення та застосовувати примус (силу) щодо забезпечення їх виконання. Тобто органи державного управління, використовую-



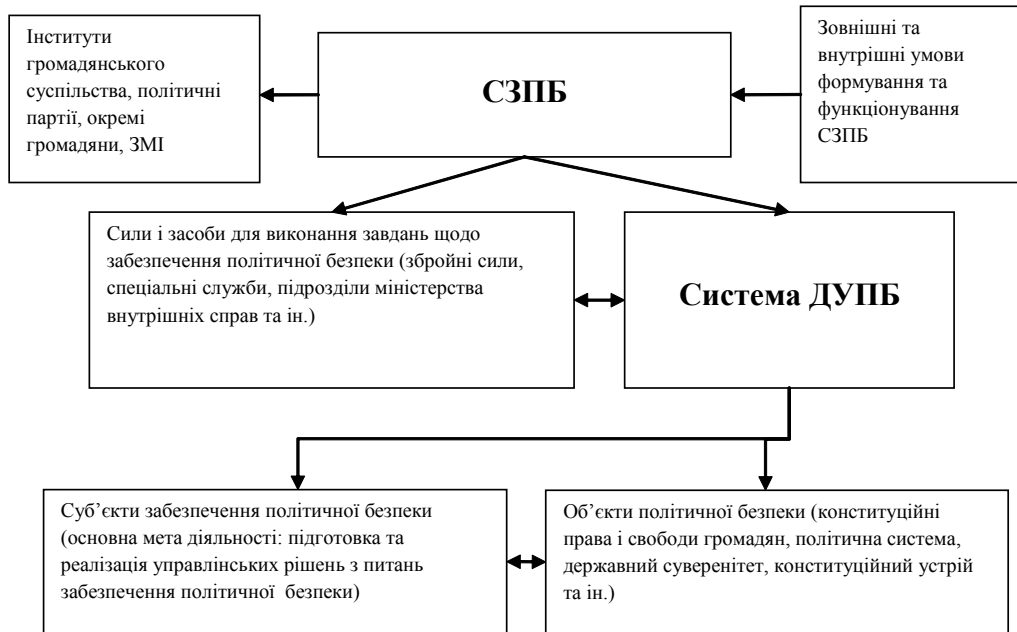


Рис. 1. Складові СЗПБ та місце в ній системи ДУПБ

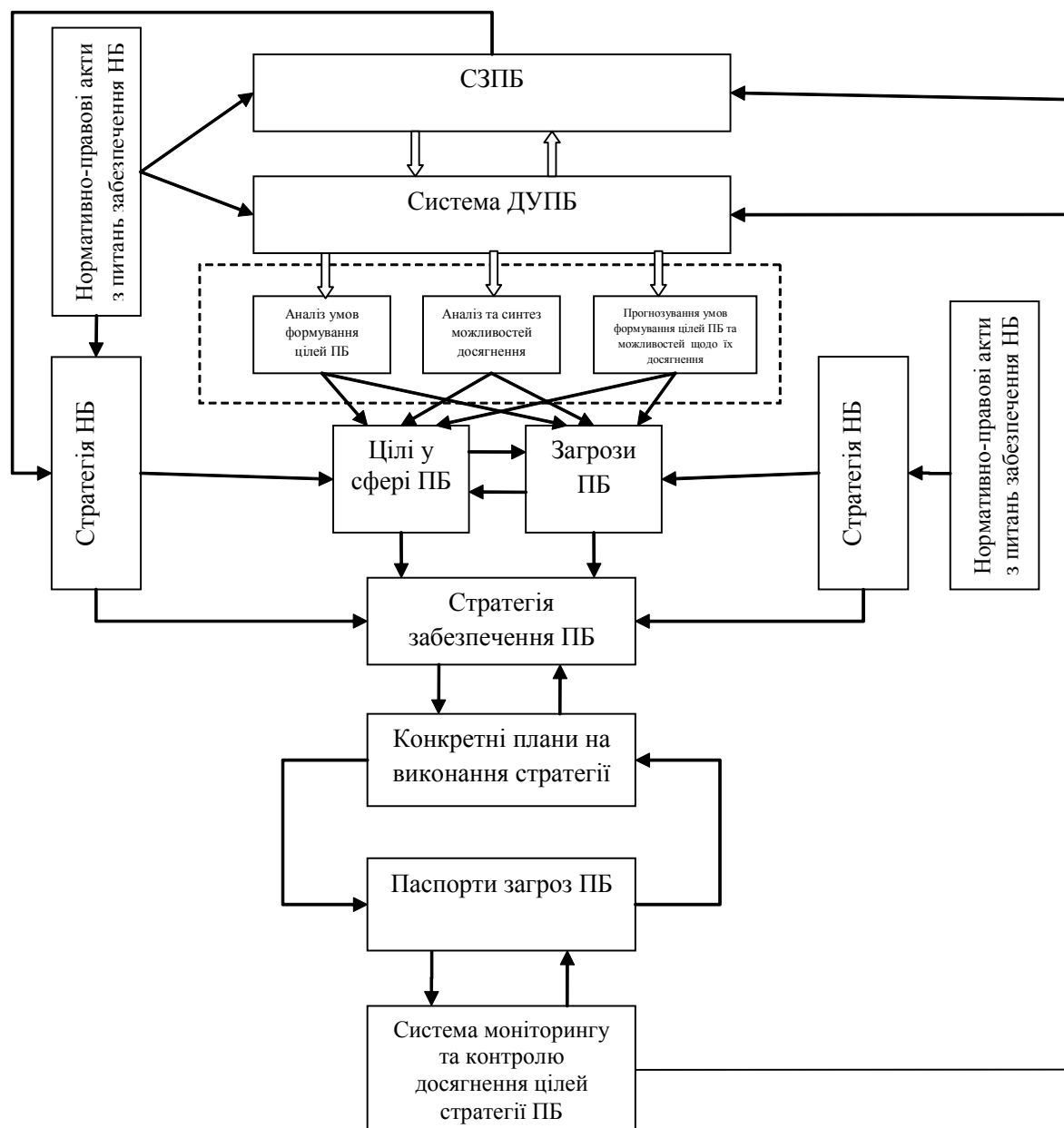
Джерело: складено автором.

ючи наявний потенціал СЗПБ, мають здійснювати управлінські впливи (політичні, державно-політичні, адміністративні) на об'єкти політичної безпеки з метою реалізації національних політичних інтересів.

Аналіз нормативно-правових актів та наукових праць дозволяє стверджувати, що основними об'єктами, на які спрямовують управлінські впливи суб'єкти ДУПБ є фактори (суб'єкти, явища, процеси тощо), які породжують небезпеки політичній безпеці, передусім [1; 3; 4; 6; 8; 10; 11]: конституційно-правовим засадам суспільного устрою та конституційним правам і свободам людини та громадянина; ефективному функціонуванню та розвитку політичних інститутів (складових політичної системи); державному суверенітету та територіальній цілісності; демократичним та духовно-моральним засадам життєдіяльності суспільства та держави; розвитку інститутів громадянського суспільства та прозорості у діяльності державних органів; суспільно-політичній та міжконфесійній стабільності; політико-правовим та духовно-культурним основам етнічної стабільності; розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб; активізації діяльності міжнародних організованих злочинних угруповань та міжнародних терористичних організацій; поширенню ядерної та іншої зброї масового ураження та засобів її транспортування; розповсюдженню політичної корупції в органах державної влади та зрощення бізнесу й політики; екстремізму та створення й функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати їх в інтересах певних політичних сил; використання в інтересах тих чи інших політичних сил військових формувань й правоохоронних органів держави; втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного соціально-економічного розвитку країни та розвитку рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України; втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами.

Очевидно, що комплексний вплив вказаних факторів, їх діалектична єдність, яка зумовлена нерозривністю процесу розвитку людини, суспільства, держави у просторі та часі, породжує системні загрози суспільно-політичній дестабілізації суспільства, руйнації культурно-цивілізаційного коду народу (нації) та державності й зумовлює необхідність вирішення низки взаємопов'язаних завдань, які покладаються на суб'єкти ДУПБ. Принципова важливість якісного вирішення цих завдань для життєдіяльності кожної людини (індивіда), суспільства та держави зумовлює актуальність ґрунтовних наукових досліджень процесу забезпечення політичної безпеки, серед яких чільне місце належить визначенню основних компонентів (блоків) моделі забезпечення політичної безпеки. У даному випадку йдеться про модель, яка б відображала взаємозв'язок та взаємозумовленість основних елементів процесу забезпечення політичної безпеки. Результати виконаного нами дослідження дозволяють стверджувати, що такими елементами, які представлені на рис. 2, є:

СЗПБ (йдеться про завдання, які покладаються на вказану систему, наприклад, В.Смолянук, зокрема, вказує на такі завдання, які покладаються на цю систему [8, с. 360—361]: захист конституційного ладу; удосконалення системи політичної влади з метою зміцнення демократії, духовних і моральних засад суспільства; створення дієвих органів захисту конституційних прав і свобод людини; забезпечення політичної стабільності, громадянського миру та взаєморозуміння у суспільстві; пошук ефективних способів узгодження інтересів етнічних груп і вирішення міжнаціональних суперечностей (конфліктів); забезпечення міжконфесійної стабільності, запобігання конфліктних загострень на релігійній основі; запобігання втручання у внутрішні справи, посягання на державний суверенітет та територіальну цілісність з боку інших держав; участь у глобальній та регіональній системах колективної безпеки; сприяння врегулюванню конфліктів, особливо у суміжних регіо-



**Рис. 2. Основні компоненти (блоки) моделі забезпечення політичної безпеки**

Джерело: складено автором.

нах; участь у заходах, спрямованих на боротьбу з міжнародними організованими злочинними угрупованнями та міжнародним тероризмом; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного соціально-економічного розвитку країни;

нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки (цілі, настанови, завдання тощо) щодо забезпечення національної безпеки, які визначають пріоритети та завдання Стратегії національної безпеки;

Стратегія національної безпеки (визначає пріоритети Стратегії забезпечення політичної безпеки);

Стратегія забезпечення політичної безпеки, як інструмент реалізації цілей у сфері політичної безпеки та нормативно-правова основа реагування на небезпеки політичній безпеці;

конкретні плани щодо виконання вимог Стратегії національної безпеки та Стратегії забезпечення політич-

ної безпеки, які взаємопов'язані з розробкою та уточненням паспортів загроз політичній безпеці;

система моніторингу та контролю досягнення цілей визначених Стратегією забезпечення політичної безпеки.

Очевидно, що головною передумовою ефективності та результативності забезпечення політичної безпеки є належна якість та оперативність виконання суб'єктами ДУПБ завдань щодо (рис. 2): аналізу зовнішніх і внутрішніх умов формування пріоритетних національних політичних цілей (цілей у сфері політичної безпеки); аналізу та синтезу можливостей держави щодо досягнення визначених політичних цілей; прогнозування динаміки змін зовнішніх і внутрішніх умов формування пріоритетних національних політичних цілей та можливостей щодо їх досягнення в коротко-, середньо— та довгостроковій перспективі.

Таким чином ефективність та результативність ДУПБ значною мірою залежать від якості та оперативності виконання завдань, які покладаються на СЗПБ.

## ВИСНОВКИ

1. СЗПБ є складовою СПБ, а ефективність її функціонування значною мірою буде залежати від врахування взаємозв'язку, взаємообумовленості та взаємодії між суб'єктами ДУПБ при прийнятті тих чи інших управлінських рішень з питань реалізації національних політичних інтересів. При цьому перелік та обсяг завдань суб'єктів ДУПБ є основним чинником, який визначає організаційно-функціональну структуру системи ДУПБ.

2. Визначені основні компоненти (блоки) моделі забезпечення політичної безпеки: СЗПБ (йдеться про завдання, які покладаються на вказану систему); нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки; Стратегія національної безпеки; Стратегія забезпечення політичної безпеки; конкретні плани щодо виконання Стратегії національної безпеки та Стратегії забезпечення політичної безпеки; система моніторингу та контролю досягнення цілей визначених Стратегією забезпечення політичної безпеки.

3. З урахуванням вказаної моделі визначені головні передумови забезпечення ефективності та результативності процесу забезпечення політичної безпеки, серед яких, зокрема, належна якість аналізу умов формування національних політичних цілей та прогнозування динаміки змін вказаних умов.

Перспективи подальших досліджень полягають у розробці паспортів загроз політичній безпеці та методів аналізу умов формування пріоритетних національних політичних цілей та можливостей держави щодо їх досягнення.

### Література:

1. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 288 с.
2. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / А.І. Семенченко. — К.: НАДУ, 2008. — 428 с.
3. Шляхи удосконалення системи державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / Г.П. Ситник, В.І. Абрамов М.М. Шевченко та ін.; за ред. Г.П. Ситника, В.І. Абрамова, М.М. Шевченка. — К.: МАЙСТЕР КНИГ, 2012. — 536 с.
4. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика: монографія; за заг. ред. Г.П. Ситника. — Хмельницький: ХУУП, 2007. — 669 с.
5. Глобальна та національна безпека: підручник [авт. кол.: В.І. Абрамов, Г.П. Ситник, В.Ф. Смолянчук та ін.]; за заг. ред. Г.П. Ситника. — Київ: НАДУ, 2016. — 784 с.
6. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / [О.О. Резнікова, В.Ю. Цюкало, В.О. Паливода, С.В. Дрьомов, С.В. Сьомін]. — К.: НІСД, 2015. — 58 с.
7. Ситник Г.П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: дис....докт. наук держ. упр. / Г.П. Ситник. — НАДУ. — К., 2004. — 429 с.
8. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / состав.: Г.П. Ситник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянчук и др.; под общ. редакцией Г.П. Ситника. — К.: НАДУ, 2012. — 496 с.

9. Орел М.Г. Теоретичні основи державного управління у сфері політичної безпеки: монографія / М.Г. Орел. — Київ: "Поліграф плюс", 2019. — 320 с.

10. Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

11. Закон України: "Про національну безпеку України" (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, N 31, ст.241. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

### References:

1. Horbulin, V.P. and Kachynskyj, A.B. (2011), *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky* [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.
  2. Semenchenko, A.I. (2008), *Metodolohiia stratehichnoho planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsional'noi bezpeky Ukrainy* [Methodology of strategic planning in the sphere of public administration ensuring the national security of Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
  3. Sytnyk, H.P. Abramov, V.I. and Shevchenko M.M. (2012), *Shliakhy udoskonalennia systemy derzhavnoho upravlinnia zabezpechenniam natsional'noi bezpeky Ukrainy* [Ways of improvement of the system of public administration ensuring the national security of Ukraine], MAJSTER KNYH, Kyiv, Ukraine.
  4. Sytnyk, H. P., Olujko, V. M. and Vavrynychuk, M. P. (2007), *Natsional'na bezpeka Ukrainy: teoriia i praktyka* [National Security of Ukraine: Theory and Practice], Kondor, Kyiv, Ukraine.
  5. Sytnyk, H.P. Abramov, V.I. and Smoljanuk, V.F. (2016), *Hlobal'na ta natsional'na bezpeka* [Global and National Security], NADU, Kyiv, Ukraine.
  6. Reznikova, O.O. Tsiukalo, V.Yu. Palyvoda, V.O. Dr'omov, S.V., S'omin S.V. (2015), *Kontseptual'ni zasady rozvytku systemy zabezpechennia natsional'noi bezpeky Ukrainy* [Conceptual framework for the development of the system of ensuring the national security of Ukraine], NISD, Kyiv, Ukraine.
  7. Sytnyk, H.P. (2004), "State administration in the sphere of national security of Ukraine: theory and practice", Abstract of Doctor of science dissertation, public government, NADU, Kyiv, Ukraine.
  8. Sytnik, G.P. Abramov, V.I. and Smolyanyuk, V.F. *Gosudarstvennoye upravleniye v sfere natsional'noy bezopasnosti: slovar'-spravochnik* [State Administration in the Sphere of National Security: Dictionary-Directory], NADU, Kyiv, Ukraine.
  9. Orel, M.H. (2017), "Theoretical basis for the classification of threats to political security in the preparation of public-management decisions", *Sciences of Europe*, vol. 2, pp. 91—98.
  10. National Security Strategy of Ukraine: The Law of Ukraine, [Online], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 15 January 2019).
  11. The National Security of Ukraine: The Law of Ukraine, [Online], available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 15 January 2019).
- Стаття надійшла до редакції 04.03.2019 р.*

С. З. Мошенський,  
д. е. н., професор, Житомирський державний технологічний університет,  
В. В. Нонік,  
к. ю. н., профектор з науково-педагогічної роботи, юридичних  
та соціальних питань, Житомирський державний технологічний університет  
І. Г. Сергієнко,  
магістр, Житомирський державний технологічний університет

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.116

# ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

S. Moshenskyi,  
Doctor of economics, profesor, Zhytomyr State Technological University  
V. Nonik,  
PhD in Law, Vice-Rector scientific pedagogical work, legal and social nutrition,  
Zhytomyr State Technological University  
I. Serhiienko,  
Master's Degree, Zhytomyr State Technological University

## LEGAL MECHANISM FOR REGULATION OF PROFESSIONAL ETHICS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

*У статті досліджено міжнародний досвід нормативно-правового забезпечення функціонування інституту етики державних службовців, принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату закордонних країн, а також проаналізовано механізми контролю за дотриманням професійної етичної поведінки державних службовців закордоном. Доведено, що одним з найважливіших факторів у професійному становленні державного службовця, як показує міжнародний досвід, є вивчення етичних принципів роботи та моральне виховання. У практиці багатьох країн широко розповсюджений досвід впровадження предмета етики, а також етикету ділових відносин у програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців різного рангу.*

*The proclaimed course of Ukraine to the European system of values obliges to introduce qualitatively new standards of public administration based on the experience of the least-squalid countries.*

*The experience of the United States shows that the viability and legitimacy of the political system largely depend on the extent to which state institutions and senior officials meet the prevailing values and ideals in society, and how much their behavior meets the standards of social morality.*

*After analyzing the content of the ethical principles of the subjects of state administration, it was found that the main requirement for US civil servants is the proper performance of their duties, honesty and responsibility before the state and society. In EU Member States, ethics and ethics for civil servants are given particular attention; public administration has to meet a number of ethical requirements, which include: cooperation with civil society, participation in planning and managing change, adaptability, mutual trust and open communication, etc.*

*The practice of consolidation in legal acts of moral requirements to officials is dictated, above all by the need to support them with the help of efficient mechanisms. Disciplinary, administrative and even criminal liability for violating the requirements for the official conduct of officials, management bodies and employees is widespread and confirmed by the laws of a number of countries.*

*In many countries, effective monitoring mechanisms for maintaining the necessary level of ethics*

*in the conduct of civil servants have become specialized bodies that monitor and assess moral acts: commissions and ethics committees, administrative and corporate courts, and so on.*

*It is proved that one of the most important factors in the professional development of a civil servant, as the international experience shows, is the study of ethical principles of work and moral upbringing.*

*In practice, many countries have widespread experience in introducing ethics, as well as etiquette of business relations into training, retraining and qualification programs for civil servants of different rank.*

*Ключові слова: державна служба, державний службовець, професійна етика, складові професійної етики, інститут етики державних службовців, контроль за дотриманням професійної етики.*

*Key words: public service, civil servant, professional ethics, components of professional ethics, institute of ethics of civil servants, control over observance of professional ethics.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проголошений Україною курс до європейської системи цінностей зобов'язує запровадити якісно нові стандарти державного управління, спираючись на досвід розвинених країн.

Особливо цінним є досвід тих країн, яким вдалося потрапити до двадцятки найменш корумпованих країн і домогтися певних успіхів в управлінні сферою моральних відносин у державній службі своїх країн [9].

Питання регулювання професійної етики в системі державного управління розглядали у своїх працях Загороднюк С., Карковська Р., Ковбасюк Ю., Крайнік П., Лагодієнко О., Рудакевич М.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є дослідження іноземних особливостей щодо функціонування інституту етики державних службовців з метою удосконалення професійної етики державних службовців в Україні.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У США, Великобританії, ФРН і багатьох інших країнах західної демократії доступ до державної служби відкритий і вільний для кожного громадянина. Службовці приймаються на роботу в апарат за конкурсом без будь-якої соціально-політичної дискримінації, але ось принцип моральності "працює" досить суворо. Службовці не мають права брати участь у формуванні партійних структур і партійних фондів, виступати з партійно-політичними заявами, займати партійні пости або діяти в інтересах тієї чи іншої конкретної партії, робити вчинки, що провокують конфлікт інтересів, тобто робити все те, що суперечить політично неупередженому виконанню службових обов'язків. Будь-яка дія або висловлювання, що не узгоджується з інтересами держави, розглядається як прояв нелояльності і як акт, несумісний з перебуванням на державній службі.

Будівництво морального фундаменту цивільної служби в багатьох країнах починалося зі створення етичного кодексу як нормативного документа, що містить систему етичних принципів, норм і правил, якими повинні керуватися державні службовці у своїй професійній діяльності. Це був перший, але необхідний етап у тривалому процесі формування корпусу державної служби як інституту суспільного служіння [9].

Піонером у цьому виступили США. Перший кодекс етики в цій країні був розроблений Міжнародною асоціацією адміністраторів міст (нині Міжнародна асоціація управління міст / округів) ще в 1924 році. Через тридцять з гаком років в 1958 році був прийнятий Кодекс етики урядової служби в формі резолюції Конгресу США, підкріплений в 1965 році законодавчим нормативним актом "Стандарти поведінки посадових осіб" [2].

За США пішли й інші країни: в 1985 році в Канаді був прийнятий Ціннісний етичний кодекс державних службовців, в 1995 році в Німеччині з'явився Кодекс антикорупційної поведінки, а також Рекомендації по його дотриманню, до яких додавалося "Керівництво до дії", призначене для керівників, оскільки ефективність заходів впливу та попередження корупції, на думку німецьких законодавців, у першу чергу залежить від вищих посадових осіб. Процес прийняття кодексів службової професійної етики значно активізувався у зв'язку зі зверненням Комітету міністрів Ради Європи до урядів країн-учасниць ЄС розробити національні кодекси поведінки державних службовців, керуючись затвердженими ними 2000 року Рекомендаціями "Про кодексах поведінки державних службовців" [1].

Світовий досвід показує, що при певних історично сформованих умовах, закріплення моральних цінностей цивільної служби в правових актах обумовлюється успіхом втілення їх в життя. Тут США знову опинилися на крок по переді інших, прийнявши в 1978 році в рамках реформування цивільної служби Закон про урядову етику. З кінця 80-х років етичні вимоги в держслужбі стають об'єктом найсуворішого як соціального так і правового контролю навіть на законодавчому рівні. Було визнано, що життєздатність і легітимність політичної системи багато в чому залежать від того, наскільки державні інститути і посадові особи вищого рангу відповідають пануючим у суспільстві цінностям і ідеалам, і наскільки їх поведінка відповідає нормам суспільної моралі. Тому в листопаді 1989 року був прийнятий Закон про реформу етичних норм, який поширив положення Закону про етику на всі гілки влади — законодавчу, виконавчу і судову. Указом президента США були затверджені "Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату" (рис. 1).

Проаналізувавши зміст основних положень "Принципів етики", можна зробити висновок, що основною ви-



**Рис. 1. Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держпарату США**

Джерело: складено на основі [6].

могою до державних службовців США є належне виконання службових обов'язків, чесність та відповідальність перед державою та суспільством. Однак у документі відсутні принципи, що стосуються професіоналізму державних службовців.

Одночасно з затвердженням "Принципів" були створені спеціальні відомства, покликані здійснювати контроль за дотриманням етичних норм. У 1990 році був підписаний виконавчий наказ Президента США № 12731, який підтвердив раніше прийняті акти, за допомогою яких були введені в дію обов'язкові для всіх чиновників виконавчої влади США, включно з посадовими особами вищого рангу, загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців [9].

Сучасна етична система у Сполучених Штатах Америки охоплює суспільство і всі гілки державної влади, тобто в США рух за моральну владу і моральне суспільство — справа не лише державної влади, а й кожного громадянина. Варто зазначити, що в стандартах етичної поведінки державного службовця США повноцінно реалізуються принципи свободи й справедливості, це принципова поведінка, спрямована на утвердження суспільних цінностей. "Етична поведінка державних службовців базується на комплексі правил, морально окреслених загальноновизнаних реальності, яка постійно нагадує нам, хто ми є, ким ми були, ким ми станемо, ким можемо стати" [6].

Нормативно-правове кодуювання етичних вимог до державних службовців в подальшому отримало досить широке поширення у всіх провідних країнах світу. У Німеччині основні етичні цінності, проголошені для державних службовців, закріплені на конституційному рівні, а принципи співвідношення прав і відповідальності та ме-

ханізми їх реалізації включені до федерального законодавства і Земельні закони про державну службу. В Ірландії в 1995 році прийнято Закон про етику в публічній сфері. В Австралії в 1999 році Кодекс поведінки австралійських державних службовців був закріплений в ст. 13 Закону про державну службу. В Японії в 2000 році був прийнятий Закон про етику національної державної служби, а урядовим указом затверджені етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх недотримання. В Угорщині Кодекс поведінки державних службовців в 2001 році включений до Закону XXIII про правовий статус цивільних службовців [8].

Основним підґрунтям етичного врядування в Європі є досвід США.

У країнах-членах ЄС моральності і етичності державних службовців приділяється особлива увага, державне управління має відповідати ряду етичних вимог, до яких відносяться: співпраця з громадянським суспільством, участь в плануванні та управлінні змінами, здатність до адаптації, взаємна довіра і відкритість комунікацій тощо.

У травні 2000 року Комітет міністрів Ради Європи прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо регламентації поведінки державних службовців країн — членів Ради Європи (Етичний кодекс). Тобто національні кодекси поведінки державних службовців повинні бути розроблені відповідно до цієї Рекомендації. Етичний кодекс державного службовця розкриває суть і зміст основ професійної етики державних службовців. Важливою особливістю даного документа є формулювання його призначення і визначення кола осіб, на поведінку яких поширюються зазначені етичні норми. Визнання та дотримання Кодексу є складовою частиною умов праці державного службовця. Включення його (Кодексу) положень в трудовий договір (контракт) приписує нормативний характер виконання [4].

Практика закріплення в правових актах моральних вимог до чиновників, продиктована, на наш погляд, перш за все необхідністю підтримати їх (морально-етичні вимоги) за допомогою дієвих механізмів. Дисциплінарна, адміністративна та навіть кримінальна відповідальність за порушення вимог до службового поведіння посадових осіб, органів управління і службовців сьогодні широко поширена та підтверджена законами ряду країн.

"Британську державну службу дослідники характеризують як таку, що відрізняється високою корпоративною етикою і суворою відповідністю кодексу адміністративної моралі. Вважається, що високий рівень моралі державних службовців завжди був предметом особливої гордості британського суспільства. У світі відома британська "традиція" державної служби, що регламентується моральним кодексом і підзвітна парламентському комітету з бюджетного контролю. Поведінка "слуг корони" регламентується етичним Кодексом державно-

**Таблиця 1. Механізми контролю за дотриманням професійної етичної поведінки державних службовців за кордоном**

Назва країни	Органи контролю	Нормативно-правове регулювання
Франція	Центральний департамент по запобіганню корупції, Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, і Вища рада з етики в національній політиці, Генеральні інспекції при міністерствах	Державна програма «Генеральна ревізія державної політики»
Великобританія	Комісія по державній службі, Комітет з питань стандартів в публічній сфері	Посадова інструкція для парламенту «Постійні правила»
Японія	Комісія з етики державних службовців	Закону «Про етику державних службовців» (2000)
Німеччина	Спеціальні адміністративні суди	Конституція, Земельні закони про державну службу
США	Консультативна комісія з питань етики і «конфлікту інтересів», Комітет з питань етики, комітет з питань стандартів офіційної поведінки, Комітет Сенату США з етики, Адміністративне управління судів США, Управління з етики в уряді	Загальні принципи етичної поведінки членів уряду і держслужбовців
Польща	Найвища палата контролю	Конституція Польської Республіки, Закон про найвищу палату контролю

Джерело: сформовано автором на основі [9—7].

го службовця, аналогу якому немає у світовій практиці. Документ містить дві частини: 1) вимоги до службової діяльності міністрів; 2) вимоги до решти службовців. Його своєрідність полягає в тому, що він, з одного боку, регламентує етику професійної діяльності службовців, починаючи від надання послуг населенню і завершуючи політичними консультаціями міністрам, а з другого — визначає взаємні обов'язки службовців і міністрів" [6].

Аналіз багаторічного досвіду, накопиченого різними країнами, показує, що жоден етичний кодекс, навіть наділений властивостями правового акту не буде дієвим, якщо він не забезпечений відповідними механізмами контролю за його виконанням. Контроль становить невід'ємну функцію держави, а його реалізація вимагає створення спеціальних структур на всіх рівнях державної влади.

Одним із дієвих контрольних механізмів підтримки дотримання необхідного рівня етичності поведінки державних службовців у багатьох країнах стали спеціальні органи, які контролюють і оцінюють моральні вчинки: комісії та комітети з етики, адміністративні та корпоративні суди тощо. Їх повноваження можуть включати:

- розробку правил професійної етики та заходів впливу на їх порушників;
- розгляд звернень громадян з питань порушення правил професійної поведінки посадовими особами;
- підготовку рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення законодавства в сфері службової етики;
- участь в обговоренні кандидатур на вакантні посади, в роботі атестаційних комісій;
- рекомендації керівництву щодо прийняття адміністративних та інших заходів до порушників етичних норм;
- доведення до відома громадян через засоби масової інформації фактів злісного порушення етичних норм і застосованих до них механізмів відповідальності [9].

У таблиці 1 представлені механізми контролю за дотриманням необхідного рівня етичності поведінки державних службовців різних країн.

У Франції основна увага приділяється створенню органів, які зобов'язані спостерігати, розкривати і

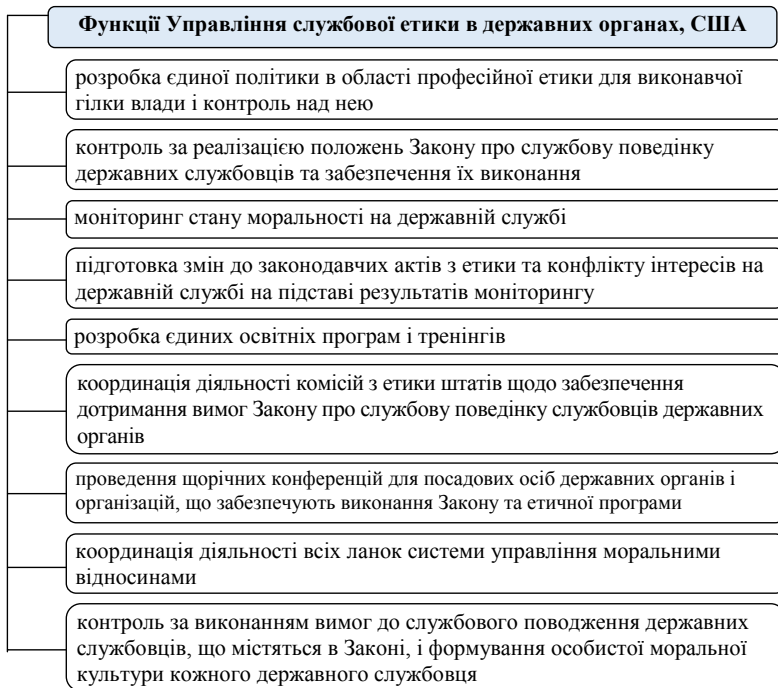
відстежувати серйозні порушення в етиці поведінки державних службовців. Цими органами стали Центральний департамент по запобіганню корупції, Міжміністерська комісія з розслідування контрактів, що укладаються службовцями, і Вища рада з етики в національній політиці.

У Великобританії ще в 1855 році була створена відповідно до Королівського указу — Комісія по державній службі, яка працює до цих пір. Більш ніж п'ятдесят років тому з'явилася процедура етичного контролю і в парламенті Великобританії. Кожна його палата має свою посадову інструкцію — "Постійні правила", які визначають етичні аспекти діяльності парламентаріїв. Нині вироблено і діє більше 400 правил, що охоплюють всі сторони парламентської діяльності Великобританії [7].

У палаті громад парламенту Великобританії заснована посада парламентського Уповноваженого з питань стандартів поведінки. З 1994 року діє спеціальний Комітет з питань стандартів в публічній сфері, до створення якого підштовхнули результати опитування громадської думки, який показав, що за десятирічний період оцінка громадськістю членів парламенту впала майже на 20%. Повноваження Комітету досить широкі. Він може зобов'язати депутата вибачитися перед Палатою громад за порушення вимог етики або рекомендувати палаті громад на час усунути депутата від участі в роботі Палати (а так як у цей час його округ в парламенті не представлений, він не отримує платні і навіть не має права увійти до будівлі парламенту) [8].

Якщо розглянути ситуацію в Польщі, то тут головним органом контролю є Найвища палата контролю (НПК) — головний орган державного контролю, який підпорядковується сейму Польської Республіки, діє на принципах колегіальності. Існувала вона вже у 1921—1939 рр. У повоєнний період (1949 р.) відновила діяльність як незалежний від уряду орган, у 1952—1957 рр. була реорганізована в міністерство державного контролю [7].

В Японії реалізацію прийнятого у 2000 році Закону "Про етику державних службовців", а також затверджених урядовим указом Етичних правил державного службовця і норм адміністративних покарань за їх порушення, покликана забезпечувати створена для цього



**Рис. 2. Функції Управління службової етики в державних органах, США**

Джерело: складено автором на основі [8].

Комісія з етики державних службовців, що має складну систему призначення її керівництва для забезпечення незалежності та стабільності діяльності [9].

У США ще при президенті Дж. Кеннеді була заснована Консультативна комісія з питань етики і "конфлікту інтересів". У середині 60-х років минулого століття в кожній з палат конгресу були створені постійні комітети з етики: в 1964 р в сенаті — комітет з питань етики, в 1967 р в палаті представників — комітет з питань стандартів офіційної поведінки. Контроль за дотриманням етичних норм щодо членів і співробітників апарату Палати представників Конгресу покладено на Комітет з питань стандартів офіційної поведінки Палати представників Конгресу США; щодо сенаторів і співробітників Сенату — на Комітет Сенату США з етики; щодо федеральних суддів і співробітників апаратів судів — на Адміністративне управління судів США. Координацію роботи всіх цих комітетів здійснює Управління з етики в уряді.

У Німеччині функція контролю над чиновництвом забезпечується системою спеціальних адміністративних судів, де громадяни можуть оскаржити порушення їх прав і законних інтересів органами публічної влади. Такі суди діють на трьох рівнях: першої інстанції, земельному і федеральному. Їх завдання — захист громадян від свавілля чиновників. Щорічно вони розглядають десятки тисяч справ. Досвід адміністративного судочинства для нас на сьогодні є особливо цікавим та актуальним [9].

Система контролю за дотриманням етичних норм забезпечується і активною участю в цьому процесі і самих державних службовців.

Комітет міністрів Ради Європи, розробляючи Рекомендації у вигляді Модельного кодексу для країн-учасниць РЄ, включив в них такий контрольний механізм, як зобов'язання державного службовця: "державний служ-

бовець повинен, відповідно до закону, повідомити відповідні органи якщо йому чи їй стає відомо про порушення цього Кодексу іншими державними службовцями", а також "повідомляти компетентним органам щодо будь-якого доказу, повідомлення, підозри про неправомірну чи злочинну поведінку щодо державної служби, що стали йому чи їй відомі під час чи у зв'язку з його чи її працевлаштуванням. Розслідування повідомлених фактів повинно здійснюватися компетентними органами". Цей принцип розглядається як відображення громадянського обов'язку працівника [5]. У США відповідно до Закону про реформу етичних норм (1989 г.) дотримання цього принципу є обов'язковим для кожної посадової особи державних органів усіх гілок влади.

Варто зазначити, що не менш цікавою для нас є і система управління процесом етизації державної служби. Уже в кінці минулого століття стало очевидно, що чітко скоординовані удари по "недобросовісних" чиновниках і не уніфіковані заходи щодо забезпечення етичності кадрового корпусу державної служби, не дають очікуваних результатів. Це підштовхнуло владу до створення системи управління моральними відносинами в державній службі.

У США формування системи органів з управління етичним аспектом почалося з "освіти", відразу після прийняття Закону 1978 року Управління службової етики в державних органах (Office of Government Ethics — OGE). Сьогодні цей орган, поряд з Корпорацією державної і муніципальної служби (CSCA) (Corporation for National and Community Service (CNCS)), входить до числа 69 затверджених Конгресом США незалежних агентств, в структуру виконавчої гілки влади США. Основними характеристиками правового статусу OGE як незалежного агентства є позавідомче положення, незалежний від федеральних міністерств характер діяльності, право законотворчої ініціативи в сфері своїх повноважень, колегіальна форма управління власною сферою діяльності, а також наявність обов'язкового представництва в його складі представників правлячих партій [9].

Управління очолює директор, який призначається президентом США на п'ятирічний термін. Місія Управління полягає в здійсненні контролю на рівні виконавчої гілки влади щодо запобігання і вирішення конфлікту інтересів в середовищі урядовців. Управління виховує у службовців високі етичні стандарти і зміцнює віру громадськості в те, що діяльність уряду здійснюється неупереджено і чесно.

Місія Управління визначає і його основні завдання — "всеосяжне регулювання з метою запобігання конфлікту інтересів посадових осіб всіх виконавчих органів влади" і видання розпоряджень, що встановлюють "детальний і чіткий набір стандартів поведінки для службовців органів виконавчої влади". Функції Управління представлені схематично на рисунку 2.



Це передбачає створення програм навчання управлінських кадрів, спрямованих на поглиблене вивчення нюансів професії та букви Закону, а також контроль якості засвоєння отриманих знань і вмінням реалізувати їх на практиці.

Як зазначає Лагодієнко О. [3], "із найсвіжіших документів достатньо якісним виглядає приклад оновлених документів Австралії. По-перше, вони зроблені в сучасному "антибюрократичному" стилі. По-друге, орієнтовані не лише на етичну сторону, а в цілому на те, якою повинна бути державна служба. По-третє, кодекс супроводжують численні додатки для самооцінки, поради щодо прийняття рішень працівниками, порадник для організації супровідних процесів для підрозділів по персоналу, сайти, тренінги, постери та відео. А головне, по-четверте, ці зміни запроваджено найвищими посадовцями з серйозністю національної програми".

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Одним з найважливіших факторів в професійному становленні державного службовця, як показує міжнародний досвід, є вивчення етичних принципів роботи та моральне виховання.

У практиці багатьох країн широко розповсюджений досвід впровадження предмета етики, а також етикету ділових відносин у програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців різного рангу.

#### Література:

1. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey. — Режим доступу: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642989808406732>
2. Карковська Р.І. Етична організаційна поведінка у вітчизняних психологічних дослідженнях [Електронний ресурс] / Р.І. Карковська. — 2017. — Режим доступу: <http://orgpsy-journal.in.ua/userfiles/issues/i9/n9/8.pdf>
3. Лагодієнко О. Правила бюрократів. Службовцям прищеплять корпоративні цінності [Електронний ресурс] / О. Лагодієнко, І. Хілобок // Новое Время. — 2016. — Режим доступу: [https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new\\_site=1](https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new_site=1)
4. Огренчук А. Европейские стандарты госслужбы [Електронний ресурс] / А. Огренчук // Юридическая практика. — 2011. — Режим доступу: <http://pravo.ua/article.php?id=10010190>
5. Рекомендація No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс]. — 2000. — Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf)
6. Рудакевич М.І. Формування етики державних службовців в умовах демократизації і професіоналізації державного управління: автореферат дисертації на здо-

буття наукового ступеня доктора наук з державного управління. — К., 2007.

7. Світові моделі державного управління: досвід для України / За заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайника, Х.М. Дейнеги. — К.: НАДУ, 2012. — 612 с.

8. Шувалова Н.Н. Управление нравственными отношениями в системе государственной службы: ориентация на успех / Н.Н. Шувалова // Право и управление. XXI век. — 2013. — С. 41—48.

9. Этика государственной и муниципальной службы: учебник и практикум [Електронний ресурс] // ЮРАЙТ. — Режим доступу: [https://stud.com.ua/161286/menedzhment/etika\\_derzhavnoyi\\_i\\_munitsipalnoyi\\_sluzhbi](https://stud.com.ua/161286/menedzhment/etika_derzhavnoyi_i_munitsipalnoyi_sluzhbi)

#### References:

1. Selected judgments of the European court of human rights (2007), "United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey", [Online], available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642989808406732> (Accessed 10 Feb 2019).
2. Karkovska, R.I. (2017), "Ethical organizational behavior in domestic psychological research", *Orhanizatsiina psyhologhiia. Ekonomichna psyhologhiia*, vol. 2—3 (9—10), pp. 57—70.
3. Lagodienko, O. and Hlibok, I. (2016), "The rules of the bureaucrats. Employees are grafted into corporate values", *Novoye Vremya*, [Online], available at: [https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new\\_site=1](https://nv.ua/ukr/publications/pravila-bjurokrativ-sluzhbovtjam-prishchepljat-korporativni-tsinnosti-108900.html?new_site=1) (Accessed 10 Feb 2019).
4. Ogrenchuk, A. (2011), "European Standards of the State Service", *Iuridicheskaia praktika*, [online], available at: <http://pravo.ua/article.php?id=10010190> (Accessed 10 Feb 2019).
5. Committee of Ministers of the Council of Europe (2000), "Recommendation vol. R (2000), 10 of the Committee of Ministers to member States of the Council of Europe on codes of conduct for civil servants", [Online], available at: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf) (Accessed 10 Feb 2019).
6. Rudakevich, M.I. (2007), "Formation of Ethics of Public Servants in the Conditions of Democratization and Professionalization of Public Administration", Ph.D. Thesis, Public Administration, National Academy of Public Administration, Kyiv, Ukraine.
7. Kovbasiuk, Iu.V. Zahorodniuk, S.V. Krainik, P.I. and Dainehy, H.M. (2012), *Svitovi modeli derzhavnoho upravlinnia: dosvid dlia Ukrainy* [World models of public administration: experience for Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.
8. Shuvalova, N.N. (2013), "Management of moral relations in the system of civil service: orientation to success", *Right and management. XXI Century*, vol. 2 (27), pp. 41—48.
9. Shuvalova, N.N. (2018), "The Ethics of the State and Municipal Service", [Oline], available at: [https://stud.com.ua/161286/menedzhment/etika\\_derzhavnoyi\\_i\\_munitsipalnoyi\\_sluzhbi](https://stud.com.ua/161286/menedzhment/etika_derzhavnoyi_i_munitsipalnoyi_sluzhbi) (Accessed 10 Feb 2019).

Стаття надійшла до редакції 13.02.2019 р.

О. М. Галицький,  
д. е. н., доцент, завідувач кафедри економічної теорії і економіки підприємства,  
Одеський державний аграрний університет, м. Одеса  
Р. В. Гришова,  
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.122

## СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПІДТРИМКИ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

O. Halatskyi,  
Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Economic Theory  
and Economics of the Enterprise Odessa State Agrarian University, Odessa  
R. Gryshova,  
postgraduate student of the Department of Public Administration and Administration  
of Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

### WORLD EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY OF SUPPORT OF PERSONS WITH DISABILITIES AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

*На сучасному етапі Україна намагається створити ефективну систему соціального захисту усіх категорій населення, інвалідів у тому числі. У процесі її розроблення слід враховувати досвід зарубіжних країн, де така система функціонує досить успішно вже тривалий час. З цієї точки зору інтерес може представляти система соціального захисту, яку впроваджено у країнах Європейського Союзу, де було започатковано рух за права інвалідів. У країнах Європейського Союзу соціальна політика та участь соціальних партнерів у її формуванні зазнали не тільки значної трансформації, а й виник принципово новий наднаціональний і наддержавний курс соціального захисту і добробуту громадян. Як держава, що прагне до вступу у Євросоюз, Україна повинна враховувати найкращий зарубіжний досвід провідних країн світу у галузі державної політики підтримки осіб з інвалідністю та його імплементації. Світовий досвід у сфері реабілітації, зайнятості та надання соціальних послуг для осіб з обмеженими можливостями, сприятиме практичній реалізації державних програм та заходів з соціального захисту для людей з інвалідністю. Розглянуто соціальну політику, яку проводять щодо захисту інтересів осіб з інвалідністю країни, що входять до складу ЄС, згідно з їх законодавством та загальноприйнятими актами, що діють у рамках країн учасників. Визначено основні напрямки соціального захисту осіб з інвалідністю у країнах ЄС. Зазначено, що важливу роль у соціалізації осіб з інвалідністю відіграє система їх професійної реабілітації, яка має забезпечувати повернення або залучення до зайнятості в доступних за станом здоров'я умовах праці, з урахуванням їх фізичних можливостей та особистих схильностей. Визначено, що питання якісної освіти, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю є одним із пріоритетних напрямів формування та реалізації державної політики в цій сфері. Запропоновано пріоритетні заходи щодо державної підтримки осіб з інвалідністю для їх соціалізації, на основі імплементації світового досвіду.*

*At the present stage, Ukraine is trying to create an effective system of social protection for all categories of the population, including the disabled. In the process of developing it should take into account the experience of foreign countries, where such a system has been operating successfully for a long time. From this point of view, the social security system introduced in the countries of the European Union, where the movement for the rights of the disabled was launched, may be of interest. In the countries of the European Union, social policy and the participation of social partners in its formation have undergone not only significant transformation but also a radically new supranational and supra-national course of social protection and welfare of citizens. As a state seeking to join the European Union, Ukraine must take into account the best foreign experience of the leading countries in the field of state policy of support for persons with disabilities and its implementation. The world experience in rehabilitation, employment and social services for people with disabilities will facilitate the practical implementation of state programs and measures for social protection for people with disabilities. The social policy pursued to protect the interests of persons with disabilities in the EU, in accordance with their legislation and generally accepted acts, is considered in the framework of the countries of the participants. The main directions of social protection of persons with disabilities in the EU countries are determined. It has been pointed out that an important role in the socialization of persons with disabilities is played by the system of their professional*

*rehabilitation, which should ensure the return or attraction to employment in accessible health conditions, taking into account their physical abilities and personal inclinations. It is determined that issues of quality education, employment and employment of persons with disabilities are one of the priority directions of the formation and implementation of state policy in this area. Priority measures are proposed for state support of persons with disabilities for their socialization, based on the implementation of world experience.*

*Ключові слова: державна політика, світовий досвід, інваліди, соціальна адаптація, імплементація, інтеграція, інклюзивність.*

*Key words: state policy, world experience, disabilities, social adaptation, implementation, integration, inclusiveness.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі розвитку суспільства проблема соціального захисту та державної підтримки осіб з інвалідністю є особливо актуальною і потребує реформування та вдосконалення. Україна, як держава, що прагне до вступу у Євросоюз, повина враховувати найкращий зарубіжний досвід провідних країн світу у галузі державної політики підтримки осіб з інвалідністю та його імплементації. Це дасть змогу розв'язати низку питань, що стосуються вирішення проблеми надання освіти, працевлаштування, інтеграції осіб з інвалідністю у навколишнє середовище та реалізації їх можливостей і здібностей.

Світовий досвід у сфері реабілітації, зайнятості та надання соціальних послуг для осіб з обмеженими можливостями, сприятиме практичній реалізації державних програм та заходів з соціального захисту для людей з інвалідністю. Проблема інвалідності в Україні набуває особливої актуальності. Збільшується кількість людей, які отримали поранення та каліцтва в зв'язку з останніми подіями в країні. А тому створення сприятливих умов життєдіяльності для осіб з інвалідністю є одним з основних пріоритетів соціальної політики держави.

В Україні залишаються суттєві бар'єри на шляху до створення для осіб з інвалідністю необхідних та належних умов життєдіяльності. Серед них: ментальні, інформаційні, бар'єри при доступі таких осіб до фізичного оточення, транспорту, освіти, праці, відпочинку, культури, спорту, інформації, туризму тощо.

Вивчення передового світового досвіду, а також співпраця з державними структурами європейських країн допоможе Україні розробити власну систему державної підтримки осіб з інвалідністю.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Значний внесок у розроблення теоретичних і практичних засад реалізації державної політики підтримки осіб з інвалідністю зробили такі відомі вітчизняні вчені, як М. Авраменко, С. Богданова, Н. Борецька, І. Безсонова, Т. Войтчак, Н. Гаузнер, І. Гришова, Н. Дементьєва, О. Дяченко, К. Мичед, С. Леонова, А. Іпатова, А. Нагорна, О. Ніколюк, Г. Казарян, М. Позднякова, Н. Тарасова, А. Шевцов, Л. Шумна та ін.

Питанням соціального захисту осіб з інвалідністю, реалізації їх прав присвятили свої праці такі науковці: В. Азін, Л. Байда, С. Буров, Я. Грибальський, Е. Лібанов

ва, Л. Колешня, М. Кравченко, О. Макарова, К. Міщенко, Ю. Найда, В. Скуратівський, В. Сушкевич та ін.

Проте, незважаючи на численні напрацювання і здобутки вітчизняних учених, питання вивчення світового досвіду в сфері реалізації державної політики підтримки осіб з інвалідністю та його імплементація в Україні потребують додаткових досліджень.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Висвітлення світового досвіду реалізації державної політики підтримки осіб з інвалідністю з метою імплементації його в Україні, для створення сприятливих умов в українському суспільстві належного їх проживання та розвитку.

## ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Тривалий період державна політика багатьох країн світу стосовно людей з інвалідністю змінювалась від звичайного догляду за особами з інвалідністю у відповідних закладах до надання можливості отримати освіту, працевлаштуватись, вести самостійний незалежний спосіб життя. Однак нині потреби даної соціальної групи не задовольняються повною мірою, їхні законодавчо визначені права не завжди реалізуються.

У грудні 1982 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Всесвітню програму дій стосовно людей з інвалідністю. Міжнародне співтовариство отримало директивну основу для активізації роботи щодо профілактики, реабілітації і забезпечення участі осіб з інвалідністю в суспільному житті країн, їх рівноправності з іншими членами суспільства, покращення умов життя в результаті економічного та соціального розвитку. 20 грудня 1993 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Резолюцію 48/96 "Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів. Вони розроблені з урахуванням досвіду, набутого під час проведення Організацією Об'єднаних Націй Десятиріччя інвалідів (1983—1992), і об'єднують змістовно 22 правила, які охоплюють всі аспекти життя осіб з інвалідністю і передбачають здійснення постійних заходів по вирівнюванню їхніх можливостей в реалізації прав людини.

Дотримання принципів, закладених в "Стандартні правила" сприяло набуттю і поширенню успішного досвіду щодо забезпечення рівних можливостей для людей з інвалідністю як громадян держави. Самі ж особи з інвалідністю здобули можливість висловлювати свої

почуття щодо неповноцінності і несправедливості соціального становища мовою правозахисних норм.

У грудні 2006 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію про права інвалідів. Вона передбачила основні стандарти забезпечення та захисту прав і свобод людей з інвалідністю. Тепер в центрі уваги перебуває вже не "інвалідність", а сама людина з інвалідністю, яка має бути здатною, наскільки це можливо, самостійно жити в суспільстві.

За останнє десятиріччя політика багатьох світових країн стосовно осіб з інвалідністю суттєво змінилась. Ставлення до них є, як до громадян країни, які мають ті ж самі права і для яких потрібно просто ліквідувати існуючі перешкоди, щоб вони стали повноправними членами суспільства [1].

Нині в усьому світі в галузі соціальної політики одними з найважливіших напрямів діяльності є інтеграція і соціальна адаптація осіб з інвалідністю. Кількість яких в Україні станом на початок 2018 року була близько 2,6 млн, майже 80% із них — працездатного віку. Значну частку в структурі осіб з інвалідністю становлять діти — понад 167 тис. (2% від усього дитячого населення). Однак якщо дотримуватися міжнародних класифікацій, то така кількість людей з інвалідністю значно вища, оскільки інвалідність може бути тимчасовою, необов'язково вродженою чи набутою [2].

Протягом останніх десяти років в Україні було проведено реформування майже у всіх сферах соціального забезпечення та охорони праці. На сучасному етапі Україна намагається створити ефективну систему соціального захисту усіх категорій населення, інвалідів у тому числі. У процесі її розроблення слід враховувати досвід зарубіжних країн, де така система функціонує досить успішно вже тривалий час. З цієї точки зору інтерес може представляти система соціального захисту, яку впроваджено у країнах Європейського Союзу, де було започатковано рух за права інвалідів, особливо враховуючи зацікавленість України щодо членства у ЄС. У країнах Європейського Союзу соціальна політика та участь соціальних партнерів у її формуванні зазнали не тільки значної трансформації, а й виник принципово новий наднаціональний і наддержавний курс соціального захисту і добробуту громадян [3].

Кожна з країн, що входять до складу ЄС, провадить соціальну політику щодо захисту інтересів осіб з інвалідністю згідно з власним законодавством та загальноприйнятими актами, що діють у рамках країн учасників. Згідно з Рекомендаціями № R 92 Ради Європи встановлено, що інваліди повинні мати доступ до мінімальних засобів до існування, спеціальних видів допомоги і системи соціального захисту, відповідальних представників своїх інтересів щодо допомоги у зв'язку з довго- і короткостроковою непрацездатністю, допомоги на дітей, допомоги на сторонній догляд, особистого помічника з питань освіти, професійного навчання, технічних цілей та працевлаштування [4]. Основними напрямками соціального захисту осіб з інвалідністю у країнах ЄС є:

— допомога у повсякденному житті (assistance with activities of daily living — ADLs) та сприяння незалежному життю;

— підтримка доходу і рівня життя;

— працевлаштування інвалідів [5].

Призначення допомоги у повсякденному житті базується на стані здоров'я та здатності здійснювати основні фізіологічні та побутові функції. Однак у багатьох країнах допомога у повсякденному житті є доступною лише для інвалідів, які отримують виплати для підтримки достатнього рівня життя (у деяких країнах лише для одержувачів допомоги у зв'язку з інвалідністю внаслідок професійної травми чи захворювання). Для отримання допомоги ADL претендент повинен пройти два послідовні тестування: перше — на здатність до праці, друге — обмеженість дієздатності у повсякденному житті [5].

Допомога на догляд може здійснюватися за двома напрямками, а саме: надання безпосередньо сторонньої допомоги у здійсненні щоденних завдань та виплата адресної допомоги, яку інвалід може витратити за власним рішенням — чи найняти особистого помічника чи витратити кошти на інші цілі, навіть якщо вони не збігаються з основними потребами інваліда. Однак практика показала, що грошова альтернатива є більш популярною серед інвалідів. З метою підтримки доходу і рівня життя в усіх країнах ЄС розповсюджено грошові виплати особам, які не здатні працювати через інвалідність. Більшість країн надають два види допомоги: 1) фіксована страхова виплата (пенсія) залежна від попередніх внесків та зарплати; 2) незалежна від попередніх внесків виплата для підтримки доходу, якій може передувати оцінка необхідності в ній. Першим критерієм для призначення цих виплат є те, що інвалід не працює. Виключенням з цієї умови є робота протягом кількох годин на тиждень або в терапевтичних цілях. Деякі країни, наприклад, Нідерланди, Швеція, Германія запроваджують поняття часткової непрацездатності, що передбачає регулярну роботу обмежену у часі [5]. Право на такі види допомоги базується на обмеженості чи втраті здатності до праці та заробітку. Правомірність використання такого визначення залежить від того, чи існує переконливий зв'язок між здатністю до праці і станом здоров'я. За умови, що більшість претендентів не працює, основним завданням оцінювачів є виявлення причин їхнього безробіття: чи стан здоров'я, чи загальні умови ринку праці, чи низький рівень професійних навиків, чи недостатність мотивації та ін. Для призначення грошових виплат у зв'язку з інвалідністю у країнах ЄС використовують три підходи:

— процедурний підхід — виявлення причин, через які особа припинила працювати, та перешкод, які заважали особі продовжувати працювати за попереднім місцем роботи;

— профільний підхід — виявлення, чому особа не здатна отримати роботу відповідно її продуктивності і попиту на ринку праці;

— функціональний підхід — виявлення рівня функціональних недоліків особи [5].

Процедурний підхід найбільше вагомий для системи страхування, особливо стосовно тих питань, коли отримання допомоги у зв'язку з інвалідністю проходить через отримання короткострокової допомоги у зв'язку з хворобою. Наявним прикладом процедурного підходу є покроковий процес ідентифікації інваліда у Швеції. У цьому процесі дослідження потенціалу для поновлення попередньої роботи, після реабілітації або без неї,

посідає перше місце, після чого розглядається можливість працевлаштування за іншою посадою у попереднього роботодавця і наприкінці — інші трудові альтернативи. Представниками країн, які використовують профільний підхід, є Великобританія, Нідерланди та Ірландія. Базовою ідеєю оцінки трудових можливостей є дослідження працездатності особи та порівняння її з працездатністю, яка потрібна для отримання добре оплачуваної роботи. Найвідомішим інструментом при функціональному підході є спеціальні таблиці, що відображають відсотки втрати працездатності та відповідний їм рівень інвалідності. Класичні таблиці встановлюють рівень інвалідності через медичний стан людини (метод прямих нормативів), але на практиці застосовують таблиці, які дозволяють враховувати ще й вплив інвалідності, що необхідно для оцінки рівня інвалідності внаслідок стійких пошкоджень. Відповідно до законодавства та створених часами традицій кожна з країн ЄС встановлює свої вимоги щодо надання статусу інваліда. Основним критерієм відношення особи до інвалідів є зниження рівня працездатності або взагалі відсутність здатності до праці. Залежно від відсотка втрати працездатності у деяких країнах створюються групи інвалідності та встановлюється розмір пенсійної виплати. Класифікація інвалідів за групами або категоріями інвалідності прийнята у Франції, Чехії, Словенії, Румунії, Угорщині, Латвії, Литві, Болгарії, Кіпрі, але вони відрізняються відсотками непрацездатності та здатністю інваліда до самообслуговування та виконання певної хатньої роботи. У Португалії та Греції таблиці дефектів застосовують у державному страхуванні, у той час як у Італії та Іспанії державні страхові установи не схильні використовувати стандартні (комбіновані) таблиці, створюючи власні інструменти оцінки інвалідності на базі функціонального підходу (технічні медичні звіти лікарів). У цілому кожен з вищеназваних підходів до оцінки інвалідності перетинається один з одним. Наприклад, страхові установи Німеччини і Австрії використовують медичні протоколи поряд із оцінкою трудових можливостей. Іспанія, Португалія, Італія та Греція відрізняються від Німеччини, Австрії, Франції та Бельгії рівнем відокремлення грошового забезпечення від соціальних послуг з охорони здоров'я та фактичною відсутністю реабілітаційних заходів, пов'язаних із грошовими виплатами, а також фінансуванням допомоги інвалідам з місцевих бюджетів (як правило за остаточним принципом). Усі названі країни суттєво відрізняються від Швеції, Норвегії і Фінляндії щодо домінуючої ролі лікарів у системі страхування і відповідно високому акцентуванню на медичному діагнозі у питаннях інвалідності. Данія займає своє окреме місце через те, що не має системи страхування інвалідів (окрім інвалідів у зв'язку з професійною травмою) та приділяє медичній стороні інвалідності ще менше уваги, ніж країни-сусіди. В усіх країнах ЄС встановлено однакову кінцеву вікову межу виплат допомоги у зв'язку з інвалідністю, а саме вік виходу на пенсію. Після досягнення цієї межі інваліди мають перейти на пенсію за віком (за старістю). Розглядаючи особливості призначення допомоги, слід звернути увагу на обмеження розміру виплат, а саме на максимальний та мінімальний розмір допомоги, які встановлено у більшості країн, але які різняться за категоріями населення, що їх отримують.

Так, розрізняють допомоги самотнім особам і подружнім парам, враховують наявність або відсутність утриманців, регулярність заробітку до настання інвалідності, необхідність сторонньої допомоги та, насамперед, рівень інвалідності (відсоток зниження працездатності та відношення до групи інвалідності). Максимум розміру допомоги встановлюється у відсотках до розміру оподаткованого доходу чи заробітної плати у період сплати внесків (до настання інвалідності) або залежно від базової пенсії (соціальної чи за віком). Саме ці показники використовуються як база розрахунку для призначення різних видів допомоги у зв'язку з інвалідністю. Взагалі у країнах ЄС право на виплати у разі настання інвалідності у рамках соціального страхування має усе населення, як особи, які працюють за контрактом, так і само зайняті особи, віком від 16 років до віку виходу на пенсію. Поряд із загальним охопленням населення деякі країни встановлюють певні обмеження для осіб з тимчасовою зайнятістю, низьким рівнем доходу та ін. Наприклад, у Німеччині обов'язкове соціальне страхування не розповсюджується на осіб з доходами нижче € 400 на місяць або тривалістю зайнятості менше двох місяців чи 50 днів на рік, у Норвегії — з доходом нижче € 9722 на рік, в Австрії — € 374,02 на місяць, у Великій Британії — € 113 на тиждень. До того ж обмежено права самозайнятих осіб, наприклад, у Великій Британії, якщо дохід є меншим за € 5892 на рік, у Словаччині — € 3948,83 на рік (42% середньої зарплати по країні), у Румунії — € 1893 на рік, та навпаки у Фінляндії більшим за певну межу, а саме, для працюючих за контрактом — вище € 52,49 на тиждень, для самозайнятих — € 6896,69 на рік та для аграріїв — € 3448,34 на рік. На противагу цим країнам у Бельгії, Чехії, Данії, Естонії, Греції, Франції, Італії, Латвії, Литві, Угорщині, Нідерландах, Польщі, Португалії та Швеції не встановлено ніяких обмежень [6]. Отримання допомоги чи пенсії у зв'язку з інвалідністю паралельно з отриманням доходу від трудової діяльності дозволено у більшості країн — учасниць. Однак законодавством також встановлено певні обмеження стосовно розміру нарахованої допомоги.

Одним з напрямків соціальної політики щодо працевлаштування інвалідів є встановлення квоти на робочі місця. Цей захід притаманний і більшості країн ЄС, де нормативи робочих місць для інвалідів встановлюються залежно (чи незалежно) від кількості працівників суб'єкта господарювання. Оборотною стороною є система штрафів для роботодавців за невиконання законодавства щодо працевлаштування інвалідів згідно з встановленою квотою. Так, у Німеччині штраф становитиме € 105 за кожне незайняте місце для інваліда у рамках від 3% до 5%, € 180 — від 2% до 3% та € 260 — менше 2% [6]. У країнах, де не встановлено квоти, наприклад, у Данії, Естонії, запроваджено систему субсидювання роботодавців, які приймають на роботу інвалідів. А у Словенії та Ісландії, якщо серед претендентів на робоче місце є інвалід, який цілком задовольняє вимоги роботодавця щодо професійних якостей, він має перевагу над неінвалідами (першочергове працевлаштування). Взагалі не існує системи квот і заохочування для роботодавців у Бельгії, Швейцарії, Кіпрі, Латвії, Ліхтенштейні, Нідерландах, Норвегії, Фінляндії, Швеції та Великій Британії [6].

Важливою складовою європейського поступу України є активізація діяльності у сфері захисту людей з обмеженими фізичними можливостями. Існує невідкладна необхідність соціалізації такої категорії населення. Особам з інвалідністю має бути надана можливість та створені умови для повноцінної участі у всіх сферах суспільного життя нарівні з іншими категоріями громадян. Це стосується зайнятості та створення специфічних умов праці для інвалідів. Важливу роль відіграє система професійної реабілітації інвалідів, яка має забезпечувати повернення або залучення їх до зайнятості в доступних за станом здоров'я умовах праці, з урахуванням їх фізичних можливостей та особистих схильностей [7]. В Україні в цілому сформовано основи системи професійної реабілітації інвалідів. Однак рівень зайнятості інвалідів в Україні нині становить становив лише 16% від їх загальної чисельності, тоді як чисельність безробітних інвалідів, які перебували на обліку в державній службі зайнятості постійно зростає [8]. Це дає підстави стверджувати, що існуюча система державної підтримки процесу соціалізації, а головне — професійної реабілітації людей з обмеженими фізичними можливостями є недостатньо ефективною й потребує суттєвого вдосконалення, що спонукає до вивчення досвіду окремих світових країн, які мають суттєві позитивні зрушення в цьому важливому напрямку соціальної політики будь-якої держави, яка претендує на стандарти відповідності морально-етичним та ціннісним нормам сучасної цивілізації.

Для порівняння: в Китаї працюють 80% інвалідів, у Великобританії — 40%, у США — 29%. Приєднавшись до Європейської соціальної хартії, Україна взяла на себе зобов'язання активно сприяти зайнятості осіб з обмеженими можливостями, їх професійній орієнтації і навчанню, створювати умови для використання їхньої праці у звичайному виробничому середовищі, а там, де це неможливо, створювати спеціальні робочі місця і підприємства. Так, у грудні 2009 року Україна, ратифікувавши Конвенцію ООН "Про права інвалідів" і Конвенцію МОП № 142 "Про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів", тим самим визнала право людей з обмеженими можливостями на самостійність і повну участь у житті суспільства, зобов'язалася вживати заходів для забезпечення їм освіти і професійної підготовки, сприяти їх доступу до відкритого ринку праці. Ратифікувавши 06.03.2003 р. Конвенцію про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159, Україна взяла на себе зобов'язання із поширення професійної реабілітації на всі категорії людей з обмеженими можливостями. Імплементация норм і положень Конвенції № 159 стала можливою після прийняття Закону України від 06.10.2005 р. № 2961 "Про реабілітацію інвалідів в Україні". Закон визначив, зокрема, державні гарантії на отримання послуг із професійної та трудової реабілітації (професійний відбір, профорієнтацію, освіту, підготовку, перепідготовку, перекваліфікацію і раціональне працевлаштування) для забезпечення конкурентоспроможності інваліда на ринку праці і його трудового влаштування як у звичайних, так і у спеціально створених виробничих умовах [9].

Розуміння потенційних можливостей людей з обмеженими можливостями здоров'я ініціювало появу різних концепцій включення їх у нормальне життя суспільства. У недавній історії соціальної політики США і Європи отримали свій розвиток кілька підходів: інтеграція (від лат. Integratio — з'єднання, відновлення), інклюзія (від англ. Inclusion — включення). Ті самі тенденції простежуються і у вітчизняній соціальній системі. Інклюзія — процес збільшення ступеня участі всіх громадян у соціальному житті, і насамперед тих, що мають труднощі у фізичному розвитку, що дає можливість кожній особі зробити свій вибір з усіх аспектів повсякденного життя та повноправно брати участь у житті суспільства згідно з її бажанням. Термін "інклюзія" має відмінності від термінів "інтеграція" та "сегрегація". Під час інклюзії всі зацікавлені сторони повинні брати активну участь для отримання бажаного результату для всіх членів суспільства. Численні дослідження стверджують, що в жорстких умовах конкуренції виживає тільки підготовлений, компетентний, впевнений у собі суб'єкт нових економічних відносин. Отже, саме якісна освіта може виступати основним каналом успішної соціальної інтеграції та фактором самореалізації осіб з обмеженими можливостями. Для них отримання вищої освіти, престижної спеціальності, гідно оплачуваної праці є чи не єдиною можливістю подолати стан відчуження, соціальної ексклюзії, в якому вони опинилися за об'єктивних умов, пов'язаних зі станом здоров'я. Одним із можливих механізмів активної інклюзії осіб з інвалідністю у сучасне суспільство є отримання ними університетської освіти. Так, Болонська система сприяє процесу демократизації освітнього простору, багатоукладності і варіативності освіти, її регіоналізації і прагненню відповідати європейським стандартам. Новітня система освіти покликана зрівняти у правах і можливостях випускників усіх європейських вузів, розширити можливості для їх працевлаштування [10]. Адже якісна університетська освіта осіб з обмеженими можливостями є запорукою подальшого вдалого працевлаштування, та, як наслідок, успішної інтеграції у соціум. Через наявність проблем зі здоров'ям особи з інвалідністю потребують вжиття з боку державних та громадських інституцій спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення їх повної та повноцінної участі в житті соціуму нарівні з іншими. З огляду на вищезазначене, слід констатувати, що сьогодні діяльність усіх національних інституцій, у тому числі органів державної влади, громадських об'єднань тощо, має бути спрямована на створення таких умов, за яких особи з інвалідністю зможуть вести незалежний спосіб життя і брати активну участь у всіх його аспектах. Люди з інвалідністю потребують не лише посилення державного соціального забезпечення, а й створення умов для реалізації їхнього права на працю, навчання та зайнятості. Проте люди з інвалідністю, особливо молоді, все ще мають обмежений доступ до якісних послуг із професійного навчання, стикаються з труднощами у працевлаштуванні, не завжди одержують гідну зарплату за свою працю. Національним законодавством встановлено гарантії для осіб цієї категорії, які стосуються усіх сфер життєдіяльності суспільства, у тому числі охорони здоров'я, освіти, зайнятості, дозвілля, відпочинку, спорту тощо. Незважаючи на наявність гарантова-

них законодавством прав щодо забезпечення працевлаштування людей з інвалідністю, залучення їх до продуктивної праці є слабким місцем у вітчизняній системі соціального захисту. Ситуацію може покращити заміна штрафних санкцій щодо відмови від працевлаштування людей з інвалідністю обов'язковими внесками роботодавців до Фонду соціального захисту інвалідів. За такої ситуації держава б мала гарантований ресурс для створення робочих місць для інвалідів без судової тяганини з роботодавцями. Також це би підвищило її відповідальність за виконання вимог закону щодо створення належних умов для працевлаштування інвалідів.

## ВИСНОВКИ

При формуванні політики щодо осіб з інвалідністю в Україні потрібно враховувати існуючі тенденції в міжнародній політиці і практиці, які є більш інноваційними та прогресивними для їх подальшої імплементації. На жаль, сучасна ідеологія України щодо осіб з інвалідністю, яка відображена в законодавстві та практиці його реалізації, не демонструє послідовності, системності в діях уряду, щодо сутності розуміння та дотримання соціального підходу до проблем осіб з інвалідністю. Питання якісної освіти, зайнятості та працевлаштування осіб з інвалідністю є одним із пріоритетних напрямів формування та реалізації державної політики. А тому, реалізація закону про квоту робочих місць, підвищення заробітної плати та рівня освіти для осіб з інвалідністю допоможе їх вирішити. У національному законодавстві відображені норми, завдяки яким створені умови для реалізації особам з інвалідністю права на працю, а також, що дуже важливо, ратифіковані Конвенції ООН про права інвалідів та МОП про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів, що є частиною національного законодавства.

### Література:

1. Байда Л., Красюкова-Енс О., Буров С., Азін В., Грибальський Я., Найда Ю. Інвалідність та суспільство. [Навчальний посібник]. — К. — 2011. — С. 188
2. Заюков І.В, Стахов О.І. Проблеми та перспективи зайнятості інвалідів в Україні. Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. — 2015. — № 1 (29). — С. 127—132.
3. Бондар Н.О. Основні напрями та особливості соціального захисту інвалідів у країнах ЄС. Бізнес Інформ. — 2012. — №6. — С. 120—124.
4. Міжнародний документ № R (92). Рекомендації Кабінету Міністрів Ради Європи державам — членам "Про послідовну політику стосовно інвалідів" від 09.04.1992 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_128](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_128)
5. Deborah Mabbett. Definition of disability in Europe. A comparative analysis / Deborah Mabbett, Helen Bolderson and others. — European Commission: Employment & social affairs, 2002. — 239 p.
6. Mutual Information System on Social Protection of European Commission [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ec.europa.eu/socia>
7. Гришова І.Ю., Шестаковська Т.Л. Інституційні регулятори соціально-економічного забезпечення осіб з

інвалідністю на ринку медичних послуг України. Економічний аналіз: зб. наук праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О.В. Ярошук (голов. ред.) та ін. — Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр "Економічна думка". — 2017. — Т. 27. (3). — С. 242—248.

8. Державна служба зайнятості: офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/control/uk/index>

9. Продіус О.І. Шляхи вирішення проблеми працевлаштування осіб з обмеженими можливостями. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. — 2017. — Вип. 6 (2). — С. 48—51.

10. Дяченко О.П., Казарян Г.Г. Соціальне замовлення як інструмент державно-приватного партнерства в системі соціально-економічного забезпечення осіб з інвалідністю в Україні. Інвестиції: практика і досвід. — 2018. — № 20. — С. 89—93.

### References:

1. Bajda, L. Krasniukova-Ens, O. Burov, S. Azin, V. Hrybal's'kyj, Ya. and Najda. Yu. (2011), Invalidnist' ta suspil'stvo [Invalidity and society], Kyiv, Ukraine.
2. Zaiukov, I.V. and Stakhov, O.I. (2015), "Problems and prospects of employment of disabled people in Ukraine", Visnyk Berdians'koho universytetu menedzhmentu i biznesu, vol. 1 (29), pp. 127—132.
3. Bondar, N.O. (2012), "Main directions and peculiarities of social protection of invalids in EU countries", Biznes Inform, vol. 6, pp. 120—124.
4. Committee of Ministers of the Council of Europe (1992), "Recommendations to Member States "On a consistent policy for people with disabilities", available at: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_128](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_128) (Accessed 25 Feb 2019).
5. Mabbett, D. and Bolderson, H. (2002), Definition of disability in Europe. A comparative analysis, European Commission: Employment & social affairs, Brussels, Belgium.
6. European Commission (2019), "Mutual Information System on Social Protection of European Commission", available at: <http://ec.europa.eu/socia> (Accessed 25 Feb 2019).
7. Hryshova, I.Yu. and Shestakovs'ka, T.L. (2017), "Institutional regulators of socio-economic provision of persons with disabilities in the Ukrainian medical services market", Ekonomichnyj analiz: zb. nauk prats' Ternopil's'kyj natsional'nyj ekonomichnyj universytet, vol. 27 (3), pp. 242—248.
8. State Employment Service (2019), available at: <http://www.dcz.gov.ua/-control/uk/index> (Accessed 25 Feb 2019).
9. Prodius, O.I. (2017), "Ways of solving the problem of employment of people with disabilities", Ekonomichnyj visnyk Zaporiz'koi derzhavnoi inzhenernoi akademii, vol. 6 (2), pp. 48—51.
10. Diachenko, O.P. and Kazarian, H.H. (2018), "Social order as an instrument of public-private partnership in the system of socio-economic provision of persons with disabilities in Ukraine", Investysii: praktyka i dosvid, vol. 20, pp. 89—93.

Стаття надійшла до редакції 26.02.2019 р.

О. А. Голяшкіна,  
аспірант кафедри державознавства і права,  
Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.128

# ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

О. Holiashkina,  
Ph.D Student of the Department of State and Law,  
National Academy for public Administration under the President of Ukraine

## PECULIARITIES OF OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS IN PRESIDENT'S OF UKRAINE ACTIVITY

*У статті розглядаються механізм та особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних осіб, зокрема Президента України. Актуальності даній темі додає проведення в Україні навесні 2019 року чергових виборів Президента України. На основі норм Конституції України проаналізований конституційно-правовий статус Президента України як Глави та вищого органу держави, зміст та характер його повноважень. Окреслено межі застосування положень Закону України "Про запобігання корупції" щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів до Президента України, визначено обов'язкові вимоги до Президента України як суб'єкта, на якого розповсюджується дія цього Закону, за загальними правилами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, перелічені обов'язки Президента щодо недопущення конфлікту інтересів, окремі види обмежень, пов'язаних з конфліктом інтересів, визначено способи запобігання конфлікту інтересів у діяльності Президента та наведено алгоритм дій і спеціальних заходів у зв'язку з його виникненням. З'ясовано особливості механізму врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України та пов'язаних з цим відносин з урахуванням конституційного статусу Президента України та судової практики Конституційного Суду України.*

*Nowadays, the issue of conflict of interest in public administration is discussed quite actively. At the same time, the mechanism of prevention and peculiarities of conflict of interest in the activities of the President of Ukraine remains unexplored. This article shows mechanism and peculiarities of overcoming the conflict of interests in public servant's, in particular, the President's of Ukraine activity. The article is very relevant because in spring of 2019 there are the presidential elections in Ukraine. On the basis of the norms of the Constitution of Ukraine, the constitutional and legal status of the President of Ukraine as Head and Supreme State body, the content and nature of his powers are analyzed. Conditions for occurrence of conflict of interests are apriori existing in public administration. Conflict of interests is the main reason of corruption in public administration. It appears as a result of numerous opportunities to excessively use the privileges. One of the methods of neutralization this process is its prevention on the legislative level. This article analyses peculiarities of application of the Law of Ukraine "On Preventing Corruption" in overcoming the conflict of interests in President's of Ukraine activity. In addition to this, article shows special requirements to President of Ukraine, as a subject, to which this law applies. Here are listed responsibilities of the President to prevent conflicts of interest, certain types of restrictions related to the conflict of interests, ways to prevent conflicts of interest in the activities of the President, and the algorithm of actions and special*



*measures in connection with its occurrence are given. There is also distinguished, how the conflict of interests is regulated on the President of Ukraine, which have special constitutional status, in comparison to other public servants including the results of Constitutional Court's of Ukraine recommendations.*

*Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, запобігання корупції, Президент України, Конституційний Суд України.*

*Key words: conflict of interests, public administration, preventing corruption President of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

До суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції", належить й Президент України, що прямо встановлено п.п. "а" п.1 ч.1 ст.3 цього Закону. Отже, у разі виникнення у діяльності Президента конфлікту інтересів, підлягають застосуванню встановлені Законом правила та механізми його запобігання та врегулювання. При цьому у ч.1 ст.35 Закону відзначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема й Президента, мають визначатися законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Окремого закону щодо статусу та організаційно-правових засад діяльності Президента України в системі законодавства України наразі немає, статус та повноваження Президента України, порядок його обрання, які підстави та порядок припинення його повноважень, визначені Конституцією України, яка, у свою чергу, норм щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента не містить.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На сьогоднішні питання конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А.Я. Анцупов, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, І.П. Лопушинський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, Ю.О. Холоденко, А.І. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку публічної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Водночас залишається недослідженими механізми запобігання та особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз встановленого законодавством України механізму запобігання та з'ясування особливостей врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За змістом відповідних положень п.1 ч.1 ст.3 Закону "Про запобігання корупції" Президент України віднесений до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, як особа, уповноважена на виконання функцій держави.

Конституційний статус Президента України як вищого органу держави (включаючи його повноваження) визначається виключно нормами Конституції України.

Як встановлено ст.102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (ст.103 Конституції України).

Президент України структурно не віднесений до жодної з "гілок" державної влади, проте взаємодіє як з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і з іншими державними органами, що не "вписуються" у традиційну систему розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

У функціональному плані Президент України найтісніше поєднаний зі сферою виконавчої влади, щодо якої він здійснює регулятивну, установчу, контрольну та інші функції у межах повноважень, визначених виключно Конституцією України. Органічний зв'язок Президента України зі сферою виконавчої влади відображений у багатьох положеннях Конституції України, що дає підстави розглядати питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності в єдиному контексті з питаннями запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, повноваження яких спрямовані на виконання завдань і відповідних державних органів, визначених у Конституції і законах України. Адже Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, на основі та на виконання Конституції і законів України (ст.106 Конституції), що свідчить про підзаконний виконавчо-розпорядчий характер його діяльності.

При здійсненні цих функцій Глава держави зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції).

З метою реалізації зазначених вище функцій Президент України, як Глава держави, наділений Конституцією, а також законами України (хоча його повноваження визначаються виключно Основним законом України) досить широкими повноваженнями, в тому числі дискреційного характеру, що створює передумови для виникнення у його діяльності потенційного та реального конфлікту інтересів. Зокрема, за змістом відповідних положень ч. 1 ст. 106 Конституції до дискреційних повноважень Президента України можна віднести повноваження щодо:

призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п. 11);

призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України (п. 12);

призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13);

зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15);

призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17);

призначення на посади третини складу Конституційного Суду України (п. 22);

присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів (п. 24);

нагородження державними нагородами та президентськими відзнаками (п. 25);

прийняття рішень про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні (п. 26);

здійснення помилювання (п. 27);

накладення вето на прийняті Верховною Радою України закони (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30).

Глава держави здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією України (п.31 ч.1 ст.106 Конституції).

Відповідно до положень ч.1 ст.28 Закону "Про запобігання корупції", якою визначені загальні правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, Президент України зобов'язаний:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів Національне агентство;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Крім цього, на Президента України розповсюджується встановлена ч.2 ст.28 Закону "Про запобігання корупції" заборона зокрема щодо прямого чи опосередкованого спонукання у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Також за вимогами ч.5 ст.28 Закону, Президент, у разі існування сумнівів щодо наявності в нього конфлікту інтересів, зобов'язаний звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства щодо наявності конфлікту інтересів та необхідних дій з його врегулювання.

Обов'язковими для Президента України є вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю у нього підприємств чи корпоративних прав (ст.36 Закону).

На Президента України також розповсюджуються окремі види обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів, зокрема обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (ст.22 Закону), обмеження щодо одержання подарунків (ст.ст.23, 24), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст.25 Закону).

Разом з цим, з урахуванням особливостей правового статусу Президента України, виконуваних ним функцій та його повноважень, визначеного Конституцією України порядку обрання та припинення повноважень Глави держави, виникає питання відносно як практичного застосування норм Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента, так і настання відповідальності за невиконання ним відповідних вимог Закону та допущення у зв'язку з цим правопорушень.

Вочевидь, до Президента не можуть бути застосовані визначені ст.29 Закону заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень, обмеження доступу особи до певної інформації, перегляду обсягу службових повноважень особи, переведення особи на іншу посаду чи звільнення.

Статтею 35 Закону "Про запобігання корупції" визначено особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Як передбачено частиною першою цієї статті, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Положення вищезначеної норми Закону породжують певні непорозуміння. Адже в системі законодавства України наразі відсутній закон, який визначає статус Президента України та мав би встановити правила врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності. Відповідного змісту положення, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у діяльності Президента, містить лише ч. 4 ст. 103 Конституції України, згідно з якою Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

З іншого боку, відповідно до ч. 1 ст. 105 Основного Закону України Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. У цій статті також передбачено, що звання Президента України охороняється законом і зберігається довічно за особою, яка обіймала цей пост, а за посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Таким чином, як зазначено у п. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України), право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. Коригування змісту цього права неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України.

Відповідно до ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпідменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. На думку Конституційного Суду, встановлена Конституцією України процедура імпідменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Тому немає підстав вважати досудовим слідством проведення розслідування тимчасовою слідчою комісією, яка створюється парламентом. У разі порушення кримінальної справи проти глави держави на нього поширювалася б юрисдикція уповноважених органів протягом усього періоду досудового слідства та розгляду справи в судах, що позбавило б його права недоторканності та можливості належним чином виконувати покладені на нього конституційні повноваження.

Виходячи з наведеного, Конституційний Суд України вирішив що: положення частини першої статті 105 Конституції України треба розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа (пп. 1.1); положення частини першої статті 111 Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи (пп. 1.1).

## ВИСНОВКИ

Керуючись відповідними положеннями Конституції України та зазначеним рішенням Конституційного Суду, доводиться констатувати, що наразі чинне законодавство України не містить ефективного механізму виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, що зумовлено особливостями його конституційного статусу як Глави держави. Разом з тим, виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, за якою право недоторканності Президента України має обмеження в часі і діє, відповідно до Конституції України, лише на час виконання ним повноважень, вважаємо, що Президент України може бути притягнутий до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, у тому числі за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, лише після припинення його повноважень.

## Література:

1. Волянський П.Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726>
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.141.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — С. 3186, Ст. 2056
4. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 1-17/2003 у справі № 19-рп/2003 за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) / Конституційний Суд України. Урядовий кур'єр. 2003. № 239.

## References:

1. Volians'kyj, P.B. (2014), "Ways to prevent conflicts of interest in the civil service", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 6, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726> (Accessed 25 Feb 2019).
2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol.30.
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Preventing Corruption", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 49.
4. Constitutional Court of Ukraine (2003), "Decision of the Constitutional Court of Ukraine of December 10, 2003 No. 1-17 / 2003 in case No. 19-rp / 2003 on the constitutional petition of 47 people's deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of the first part of Article 105, part one, Article 111 of the Constitution of Ukraine (case on immunity and Impeachment of the President of Ukraine)", *Uriadovyj kur'ier*, vol. 239. *Стаття надійшла до редакції 20.02.2019 р.*

*М. Е. Кривіницька,  
заступник директора Департаменту організаційної роботи та взаємодії з органами  
державної влади, начальник відділу, Міністерство соціальної політики України;  
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, Національна академія державного  
управління при Президентові України*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.132

# ВПРОВАДЖЕННЯ ПОСЛУГИ РАНЬОГО ВТРУЧАННЯ НА РІВНІ ПІЛОТНИХ ОБЛАСТЕЙ<sup>1</sup> В УКРАЇНІ

*М. Kropivnytska,  
Deputy Director of the Department of Organizational Work and Interaction  
with state authorities — the head of the department, Ministry of Social Policy of Ukraine;  
post-graduate student of the Department of Social and Humanitarian Policy,  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

## EARLY INTERVENTION SERVICE IMPLEMENTATION AT THE LEVEL OF THE PILOT AREAS IN UKRAINE

**У статті досліджено особливості вітчизняної практики щодо запровадження та розвитку системи надання послуги раннього втручання на рівні пілотних областей: Закарпатської, Львівської, Одеської і Харківської, визначених згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р "Деякі питання реалізації пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя. Проаналізовано результати розвитку послуги раннього втручання у пілотних регіонах. Визначено загальні особливості та обґрунтовано основні проблеми існуючого стану надання послуги та кроки, необхідні для їх вирішення. Доведено об'єктивну необхідність створення, розвитку та функціонування єдиної комплексної міжвідомчої системи раннього втручання в Україні та надано пропозиції щодо використання вітчизняного та міжнародного досвіду з питань раннього втручання.**

***This article reveals the features of national practice concerning the introduction and development of the system of early intervention services at the level of the pilot areas.***

***According to the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 14, 2016, No. 948-p "Some issues of the implementation of the pilot project "Creating a system for providing early intervention services" for the development of the child, preservation of his health and life Transcarpathian, Lviv, Odessa and Kharkiv regions are defined as pilot for the development a system of activities to provide early intervention service.***

***Early intervention is a service for children with disabilities or the risk of disabilities and their families, which is not yet fully provided in Ukraine, and which is a technology to prevent child abnormalities and the functioning of its family through the professional support of the strengths, satisfaction of***

<sup>1</sup> Згідно із розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948-р "Деякі питання реалізації пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя Закарпатська, Львівська, Одеська і Харківська області визначено пілотними для формування системи надання послуги раннього втручання. У цих областях здійснюються організаційні заходи щодо формування системи міжвідомчої координації дій для надання цієї послуги. Досвід пілотних регіонів становитиме основу для поширення послуги раннього втручання в інших областях.

*the child's needs, development of important skills for integration and adaptation to family life, peer education and community. In the context of reforming the system of institutional care and upbringing of children in Ukraine, the introduction of early intervention service will facilitate the development of a new, alternative residential, model of provision of social services for families with children at the regional level, which will be able to ensure the right of every child to have a family.*

*The results of the development of early intervention service in Kharkiv, Lviv, Transcarpathian and Odessa oblasts have been analyzed. The experience of the pilot regions will be the basis for the spread of early intervention service in other regions.*

*The general features are defined and the main problems of the existing state of the service provision and the steps necessary for their solution are substantiated. The objective necessity of creation, development and functioning of a single integrated intersectoral system of early intervention in Ukraine has been proved and suggestions on the use of domestic and international experience on early intervention have been presented in this article.*

*Ключові слова: інвалідність, раннє втручання, реабілітація, соціальна послуга.*

*Key words: disability, early intervention, rehabilitation, social service.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Послуга раннього втручання широко використовується в країнах світу для надання допомоги дітям з інвалідністю та з ризиком отримання інвалідності та поступово набуває розвитку в Україні.

Міністерство соціальної політики України визначає послугу раннього втручання як сімейноцентровану послугу, яка поєднує медичну, психологічну, соціальну і педагогічну допомогу, що надається мультидисциплінарною командою фахівців, спрямована на забезпечення розвитку дітей віком від народження до 4 років з порушеннями розвитку або ризиком виникнення таких порушень, зростання та виховання їх у середовищі, яке є природним для дітей відповідного віку без порушень, або максимально наближеному до нього, передбачає підтримку батьків таких дітей.

Програми раннього втручання включають у себе весь процес, починаючи з виявлення проблем у розвитку дитини (у деяких випадках на стадії вагітності), проведення міждисциплінарної оцінки, програм терапії та підтримки і закінчуючи процесом переходу дитини в дошкільну (або іншу) установу.

Міжнародна практика свідчить, що у понад 15% дітей раннього віку виявляють затримки розвитку, у зв'язку з чим вони потребують цю послугу [1].

В Україні щороку спостерігається тенденція збільшення кількості осіб з інвалідністю, зокрема дітей з інвалідністю. В структурі осіб з інвалідністю (2 603,3 тис. осіб або 6,1 % від загальної чисельності українського населення) питома вага дітей із встановленою інвалідністю становить 6,0 % (156,1 тис. осіб) [2]. В Україні через відсутність відповідних статистичних спостережень немає точних даних щодо кількості дітей раннього віку, які мають інвалідність та можуть мати ризик отримати інвалідність і потребують послуги раннього втручання. За нашими розрахунками, відповідно до міжнародних підходів до оцінювання кількості дітей з особливими потребами у віці 0—4 роки може становити в Україні приблизно 270—280 тис. осіб. [1; 2].

Впровадження та розвиток цього напрямку надання послуг дітям наймолодшого віку, орієнтованого на сім'ю, для нашої країни є досить новим, і тому потребує

вивчення та аналізу як на практичному, так і на науковому рівнях міжнародного і вітчизняного досвіду, набутого, зокрема, на базі запровадження надання послуги раннього втручання в пілотних регіонах в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Суспільна значущість окреслених питань для розвитку інклюзивного суспільства та їх неврегульованість на законодавчому рівні зумовила достатньо високий рівень інтересу до них у наукових колах. Окремих аспектів проблеми раннього втручання торкалися вітчизняні науковці та практики Н. Ашиток, Б. Буховець, О. Дубровіна, Н. Міхановська, Т. Мішук, Г. Кукуруза, А. Кравцова, І. Пасічник, О. Савченко та ін. [3—5] Також значну увагу цим питанням у своїх роботах приділяли закордонні дослідники раннього втручання, у тому числі С. Барет, Ж. Боавіда, М. Гуральнік, Р. Маквільям, С. Меїсілс, Т. Мур, Н. Доброва-Крол, А. Серано, Д. Хекман, Д. Шонкоф [6; 7; 8].

Однак у супереч певному науковому інтересу до проблематики раннього втручання, не втрачає своєї актуальності потреба в комплексному дослідженні усіх складових раннього втручання у вітчизняній системі надання медико-соціальних послуг дітям з інвалідністю або ризиком її отримання та їхнім сім'ям.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження та аналіз процесу запровадження послуги раннього втручання в Україні та його законодавчого підґрунтя для вироблення практичних рекомендацій для сфери реалізації раннього втручання на рівні територіальної громади.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У міжнародній практиці раннє втручання виступає комплексною системою допомоги сім'ї, у якій виховується дитина з інвалідністю чи ризиком отримати інвалідність, спрямованою на своєчасне виявлення проблем або порушень у розвитку дитини перших чотирьох років життя і надання відповідної підтримки їй та її родині.

Однією з основних цілей раннього втручання є створення умов для задоволення особливих потреб розвитку дітей в дитячому і ранньому віці так, щоб на наступному етапі розвитку вони могли успішно соціалізуватися. Важлива особливість раннього втручання полягає у тому, що послуга здійснюється не тільки для дітей із вже встановленою інвалідністю, але й для дітей груп біологічного та соціального ризику в ранньому віці.

На сьогодні в Україні функціонує велика кількість установ і закладів системи охорони здоров'я, соціального захисту населення, освіти та недержавних організацій, які надають різні послуги дітям із порушеннями розвитку та їхнім сім'ям.

Зокрема вже третій рік поспіль реабілітаційні установи сфери управління Міністерства соціальної політики успішно розгортають роботу по запобіганню дитячої інвалідності, надаючи комплексні послуги ранньої реабілітації дітям від 0 до 3-х років з інвалідністю та ризиком отримання інвалідності.

За даними Мінсоцполітики, станом на 01.01.2018 в Україні діє 147 реабілітаційних установ для дітей з інвалідністю [12]. Значна їх частина надає відповідні послуги, спрямовані на цю мету, зокрема Державна реабілітаційна установа "Центр комплексної реабілітації для дітей з інвалідністю "Промінь" (м. Вінниця), Державна реабілітаційна установа "Центр комплексної реабілітації для дітей з інвалідністю "Пролісок" (м. Луцьк) та Державна реабілітаційна установа "Центр комплексної реабілітації для дітей з інвалідністю "Мрія" (м. Миколаїв).

За 2017 рік у реабілітаційних установах системи Мінсоцполітики загалом отримали реабілітаційні послуги майже 1000 дітей віком до 2-х років, які належать до групи ризику щодо отримання інвалідності. Важливо відзначити, що для значної їх частини в результаті проведеної реабілітації ризик настання інвалідності було знято. Так, із 117 дітей віком до 2-х років, які отримали реабілітаційні послуги в Державній реабілітаційній установі "Центр комплексної реабілітації для дітей з інвалідністю "Мрія" (м. Миколаїв) відповідний показник склав більше ніж 40 % [13].

У поточному році тенденція збільшення кількості дітей раннього віку, сім'ї яких звертаються за отриманням реабілітаційних послуг, продовжує мати місце. Для прикладу, вже згаданий Центр "Мрія" лише за перше півріччя прийняв на реабілітацію 86 дітей вказаної категорії.

Суттєве значення для збільшення можливостей упередження настання інвалідності у дітей раннього віку буде мати розширення на рік вікового цензу, визначеного для прийому їх на реабілітацію. Так, Рішенням Уряду від 26.07.2018 вікову категорію дітей групи ризику щодо отримання інвалідності для прийняття їх на реабілітацію збільшено до 3-х років.

З наукової і практичної точок зору, корекційні та профілактичні програми щодо попередження інвалідності цієї категорії дітей є багатовекторними та комплексними і сприяють інтеграції дитини в освітнє середовище (соціум). За медичними показниками та психо-

лого-педагогічними оцінками, саме до трирічного віку можна адекватно оцінити стан дитини, скоординувати дії фахівців, реалізувати заплановані реабілітаційні заходи та отримати вагомий результат. Ранній початок реабілітації сприяє не лише успішному розвитку, але й адаптації дитини та її батьків до повноцінного життя в суспільстві.

Разом з тим нагальною є потреба у створенні єдиної комплексної системи надання послуг раннього втручання, яка б забезпечувала належну міжгалузеву координацію та взаємодію в питаннях задоволення потреб відповідної категорії дітей та їхніх законних представників на рівні територіальних громад.

З метою запровадження та розвитку системи надання послуг раннього втручання в Україні вже затверджені наступні документи:

— Указ Президента України від 13 грудня 2016 р. № 553/2016 "Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю" [9], відповідно до якого одним з першочергових заходів щодо активізації роботи із реалізації положень Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права осіб з інвалідністю визначено розроблення і затвердження концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання;

— розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 року № 948 "Деякі питання реалізації пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя [10];

— розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 року № 12 "Про визначення національного координатора", згідно із яким Міністерство соціальної політики України визначено національним координатором з питань впровадження послуги раннього втручання в рамках пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя [11].

13 квітня 2017 року було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ) в Україні, Національною Асамблеєю людей з інвалідністю України, Благодійним фондом "Інститут раннього втручання", Всеукраїнською громадською організацією Всеукраїнська Фундація "Захист прав дітей", Міністерством охорони здоров'я, Міністерством соціальної політики, Міністерством освіти і науки, Фундацією "Soft Tulip" Королівства Нідерланди та Європейською асоціацією раннього втручання "Eurlaid", що дозволило утворити національну політичну платформу для діалогу усіх зацікавлених сторін з метою впровадження системи раннього втручання в Україні [12].

Протягом 2017—2018 років відбулось три засідання платформи за участю підписантів Меморандуму, експертів проекту Twinning<sup>2</sup>, що реалізується Мінсоцполітики, представників пілотних регіонів та міжнародних організацій. На останньому засіданні платформи, яке відбулось 21 серпня 2018 року, учасниками засідання було підтримано рішення щодо розробки та затвердження проекту Положення і Регламенту Національної

<sup>2</sup> Міністерством соціальної політики було ініційовано перед Європейським союзом залучення технічної допомоги в рамках програми Twinning та розпочато з травня 2017 року проект "Підтримка органів влади України в розробці законодавчих та адміністративних засад для запровадження системи раннього втручання та реабілітації дітей, які мають ризик отримати інвалідність" (далі — Проект Twinning), що триватиме до травня 2019 року.

**Таблиця 1. Кількість установ різного підпорядкування, що беруть участь у створенні системи надання послуг раннього втручання у пілотних регіонах**

Установи	Визначені для участі у Пілотному проекті*	У відсотках до підсумку	Фактично надають послуги у 2017–2018 рр.	У відсотках до підсумку
Міністерства охорони здоров'я	14	74	7	46
Міністерства соціальної політики	3	16	3	20
Міністерства освіти і науки	2	10	4	27
Громадські організації	-	-	1	7
Разом	19	100	15	100

\* Відповідно до п.6 завдання 1 плану заходів з реалізації у 2017—2020 роках пілотного проекту, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 № 948.

Джерело: розроблено автором із використанням інформаційних ресурсів Мінсоцполітики [14].

політичної платформи з раннього втручання з метою забезпечення функціонування на постійній основі такої важливої площадки для суспільного діалогу з даної проблеми.

Одночасно триває робота над проектами нормативно-правових актів, які утворюють законодавчу базу для розвитку послуги раннього втручання та мережі центрів (відділень, кабінетів) раннього втручання, а саме:

— проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання в Україні";

— проект спільного Наказу Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки "Деякі питання з реалізації пілотного проекту Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя".

Важливим етапом запровадження надання послуги раннього втручання в Україні є реалізації у 2017—2020 роках пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя" (далі — Пілотний проект). Показники, що характеризують досягнення пілотних регіонів щодо розбудови системи надання даної послуги станом на 01.07.2018, визначені

автором на інформаційній базі Мінсоцполітики [14], представлено в таблицях 1 та 2.

Понад 79 % закладів, визначених для участі у пілотному проекті, вже надають послугу раннього втручання (без урахування центрів комплексної реабілітації для осіб з інвалідністю системи Мінсоцполітики).

У системі реабілітаційних установ Мінсоцполітики вже 54 установи надають послуги дітям групи ризику (від 0 до 3 років), з них 3 державні установи. Чисельність отримувачів послуги раннього втручання протягом 2017—2018 років разом по всіх пілотних регіонах, за нашими розрахунками, становить 3121 сім'ю. Зокрема у Харківській області послугу отримували за цей період 1618 сімей, з них у Благодійному фонді "Інститут раннього втручання" (м. Харків) 150 сімей.

Оскільки в Україні відсутня офіційна статистика щодо чисельності дітей раннього віку з порушеннями розвитку та ризиком появи таких порушень, важливим кроком у впровадженні системи раннього втручання на регіональному рівні став початок пілотування розробленої у рамках Проекту Twinning разом з фахівцями з міст Харків, Одеса, Львів та із Закарпаття моделі онлайн модулю (скринінгу) щодо збору статистичних даних для аналізу потреби населення в отриманні послуги раннього втручання.

**Таблиця 2. Дані щодо чисельності установ — надавачів та сімей — отримувачів послуги раннього втручання в пілотних регіонах за період з 01.01.2017 по 01.07.2018**

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість установ — надавачів послуги	Чисельність отримувачів послуги раннього втручання, сімей	Основні нозології
Закарпатська область	1	141	Розлади спектру аутизму, розумова відсталість, ураження ЦНС, генетичні захворювання
Львівська область	6	1269	Дитячий церебральний параліч, ризик виникнення аутизму, генетичні синдроми, комплексні порушення, порушення зору
Одеська область	2	93	Затримка розвитку, сенсомоторна алалія, гіпертензійно-гідроцефальний синдром, аутизм
Харківська область	6	1618	Затримка розвитку, дитячий церебральний параліч, генетична патологія, рухові порушення
Разом по всіх пілотних регіонах	15	3121	-

Джерело: розроблено автором із використанням інформаційних ресурсів Мінсоцполітики [14].

3 квітня 2018 року розпочато використання онлайн скринінгу у зазначених регіонах. Посилання на анкету розміщено на сайтах обласних державних адміністрацій, управлінь соціального захисту населення, освіти, охорони здоров'я та всіх інших дотичних структур. [15; 16].

Онлайн модуль (скринінг) для виявлення у дітей відставання та порушення розвитку побудований на основі анкети-опитувальника, яка містить тест для якомога раннього виявлення проблем розвитку дитини в залежності від вікової категорії дитини. Якщо результати тесту містять попереджувальні знаки, які залежать від віку дитини (відмічено хоча б один рядок, якому передуює знак (!) або відмічено принаймні чотири рядки для певного віку), вони розглядаються як тривожні, і в кінці анкети запропоновано направлення до центру раннього втручання.

Таким чином, в усіх пілотних регіонах здійснено важливі кроки щодо розвитку послуги раннього втручання, а саме:

- в усіх областях утворено регіональні ради щодо реалізації Пілотного проекту з впровадження практики надання послуг раннього втручання, визначені керівники, відбуваються засідання регіональних рад;
- в усіх областях затверджені регіональні плани щодо реалізації Пілотного проекту з впровадження практики надання послуг раннього втручання;
- в усіх областях визначено перелік установ (закладів) та організацій, що беруть участь у наданні послуги раннього втручання;
- в усіх областях проводяться тренінги міждисциплінарних команд раннього втручання;
- в усіх областях визначено установу, що є методичним центром для реалізації Пілотного проекту;
- в усіх областях (крім Львівської) визначено джерела фінансування надання послуги раннього втручання на регіональному (місцевому) рівні: у Закарпатській та Одеській областях послуги громадянам надаються безкоштовно за рахунок коштів обласного бюджету; у Харківській області фінансування здійснюється в межах фінансування закладів охорони здоров'я та із залученням позабюджетних коштів.

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

Таким чином, у статті досліджено процес запровадження послуги раннього втручання на рівні пілотних областей в Україні, законодавче підґрунтя у сфері реалізації послуги раннього втручання. Проаналізовано результати розвитку послуги раннього втручання у Харківській, Львівській, Закарпатській та Одеській областях відповідно до реалізації Пілотного проекту згідно розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 948. Наведений аналіз підтверджує існування нагальної проблеми щодо удосконалення діючої системи державного управління у сфері попередження дитячої інвалідності та розширення послуг для дітей молодшого віку на регіональному рівні, що допомагають запобігти чи протидіяти інвалідизації дітей із порушеннями розвитку та підтримати сім'ї, в яких виховують-

ся діти з інвалідністю, для формування батьківської компетенції та попередження інституалізації.

У контексті реформування системи інституційного догляду та виховання дітей в Україні запровадження послуги раннього втручання сприятиме розвитку нової, альтернативної інтернатній, моделі надання соціальних послуг сім'ям з дітьми на регіональному рівні, що буде спроможна забезпечити право кожної дитини мати свою сім'ю.

На нашу думку, розвиток раннього втручання повинен включати широкі скоординовані міждисциплінарні зусилля в різних секторах сфери державного управління та суспільства загалом і стати складовою єдиної комплексної міжвідомчої системи раннього виявлення порушень розвитку, реабілітації та соціальної адаптації дітей в Україні.

Невідкладними заходами для розвитку системи послуг раннього втручання, на нашу думку, мають бути:

- підготовка та затвердження проекту Положення і Регламенту Національної політичної платформи раннього втручання, утвореної в результаті підписання Меморандуму, що сприятиме прискоренню розробки та опрацювання документів;
- затвердження проекту спільного Наказу Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики, Міністерства освіти і науки "Деякі питання з реалізації пілотного проекту Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя, яким буде затверджено типові положення про центр/відділення/кабінет раннього втручання, що створить умови для розвитку послуги на регіональному рівні;
- затвердження проекту розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення та розвитку системи послуг раннього втручання в Україні" на виконання Указу Президента України від 13.12.2016 № 553/2016 "Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю";
- розширення переліку пілотних регіонів щодо реалізації пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя" (зокрема за рахунок Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Луганської областей).

## Література:

1. Brown, S. E., Guralnick, M. J. (2012). International Human Rights to Early Intervention for Infants and Young Children with Disabilities: Tools for Global Advocacy. *Infants Young Child*. 2012 Oct-Dec; 25(4): 270—285. — Режим доступу: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4514513/>
2. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства. Статистичний збірник. Державна служба статистики України: Київ — 2017 — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Ашиток Н. Проблеми інклюзивної освіти в Україні / Н. Ашиток // Людинознавчі студії. Педагогіка. — 2015. — Вип. 1 (33). — С. 4—11. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Lstud\\_2015\\_1\(33\)\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Lstud_2015_1(33)_3)
4. Кукуруза Г.В. Ефективність програм раннього втручання для дітей з порушенням психічного розвитку



/ Г.В. Кукуруза // Вісник Харківського національного університету. — 2013. — № 1046. — С. 184—186.

5. Міхановська Н.Г., Кукуруза Г.В., Кравцова А.М. та ін. Процедура оцінки розвитку дітей раннього віку в системі раннього втручання: методичні рекомендації (Узгоджено АМН України та МОЗ України). — Харків, 2005. — 29 с.

6. Barrett S.W. Economics of early childhood intervention. In Shonkoff, J.P. & Meisels, S.J., Editors, Handbook of Early Childhood Intervention, Second Edition. — Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

7. Guralnick M.J. (2001). A developmental systems model for early intervention. *Infants and Young Children*, 14 (2), 1—18.

8. Доброва-Крол Н. Раннее вмешательство: Ключевые аспекты и международный опыт. Международный детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) / Н. Доброва-Крол. — К., 2014. — 48 с. — Режим доступа: <http://www.lib.knigi-x.ru/23pedagogika/22710-1-ranee-vmeshatel'stvo-klyuchevye-aspekti-mezhdunarodniy-opit-nataliya-dobrova-krol-mezhdunarodniy-detskij-fond-onn-yuni.php>

9. Указ Президента України від 13 грудня 2016 р. № 553/2016 "Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю" [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553/2016>

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 року № 948 "Деякі питання реалізації пілотного проекту "Створення системи надання послуг раннього втручання" для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/948-2016-%D1%80>

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 січня 2019 року № 12 "Про визначення національного координатора" [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2019-%D1%80>

12. [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://rvua.com.ua/memorandum>

13. "Реабілітація осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю (Статистичний збірник) за 2017 рік". — Режим доступа: <https://www.msp.gov.ua/news/8361.html>

14. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <https://www.msp.gov.ua/>

15. Посилання на анкету / Одеська область — Режим доступа: <https://www.goo.gl/3yy4vv>

16. Посилання на анкету / Львівська область — Режим доступа: <https://www.goo.gl/L1RdTK>

#### References:

1. Brown, S.E. and Guralnick, M.J. (2012), "International Human Rights to Early Intervention for Infants and Young Children with Disabilities: Tools for Global Advocacy", *Infants Young Child*, vol. 25(4), pp. 270—285, available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4514513/> (Accessed 25 Feb 2019).

2. State Statistics Service of Ukraine (2017), "Protection of children in need of special attention of the

society. Statistical Collection", available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 25 Feb 2019).

3. Ashytok, N. (2015), "Problems of inclusive education in Ukraine", *Liudynoznavchi studii. Pedahohika*, vol. 1 (33), pp. 4—11.

4. Kukuza H.V. (2013), "Effectiveness of early intervention programs for children with mental retardation", *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu*, vol. 1046, pp. 184—186.

5. Mikhanov's'ka, N.H. Kukuza, H.V. and Kravtsova, A.M. (2005), *Protsedura otsinky rozvytku ditej rann'oho viku v systemi rann'oho vtruchannia: metodychni rekomendatsii* (Uzghodzheno AMN Ukrainy ta MOZ Ukrainy) [Procedure for assessing the development of early childhood early intervention], Kharkiv, Ukraine.

6. Barrett, S.W. (2000), "Economics of early childhood intervention", *Handbook of Early Childhood Intervention, Second Edition*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

7. Guralnick, M. J. (2001), "A developmental systems model for early intervention", *Infants and Young Children*, vol. 14 (2), pp.1—18.

8. Dobrova-Krol, N. (2014), *Ranee vmeshatel'stvo: Kljuchevye aspekty i mezhdunarodnyj opyt* [Early intervention: Key aspects and international experience], *Mezhdunarodnyj detskij fond OON (JuNISEF)*, Kyiv, Ukraine.

9. President of Ukraine (2016), Decree "On measures aimed at ensuring the observance of the rights of persons with disabilities", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553/2016> (Accessed 25 Feb 2019).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "Some issues of the implementation of the pilot project "Creating a system of early intervention services provision" to ensure the development of the child, preserving her health and life", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/948-2016-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On the definition of national coordinator", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2019-%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).

12. Early Intervention Platform (2019), available at: <http://rvua.com.ua/memorandum> (Accessed 25 Feb 2019).

13. Ministry of Social Policy (2018), "Rehabilitation of Persons with Disabilities and Children with Disabilities (Statistical Collection) for 2017", available at: <https://www.msp.gov.ua/news/8361.html> (Accessed 25 Feb 2019).

14. Ministry of Social Policy (2019), available at: <https://www.msp.gov.ua/> (Accessed 25 Feb 2019).

15. Odessa region (2019), "Link to the questionnaire", available at: <https://www.goo.gl/3yy4vv> (Accessed 25 Feb 2019).

16. Lviv region (2019), "Link to the questionnaire", available at: <https://www.goo.gl/L1RdTK> (Accessed 25 Feb 2019).

*Стаття надійшла до редакції 06.03.2019 р.*

*І. В. Хребтій,  
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби,  
Національна академія державного управління при Президентові України*

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.138

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ І РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

*I. Khrebtii,  
postgraduate student public administration and public service of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine*

### FOREIGN EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION AT LOCAL AND REGIONAL LEVELS

**У статті проаналізовано дослідження процесів децентралізації в зарубіжних країнах. Розглянуті різні підходи до реформування в європейських країнах і його результати, що обумовлено необхідністю впровадження децентралізації в Україні. Визначені позитивні та негативні моменти процесу децентралізації влади.**

**Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.**

**Побудова моделі децентралізації в Україні може мати свої національні особливості, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому за сучасних умов набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації.**

**The article analyzes the processes of decentralization in foreign countries. Different approaches to reforming in European countries and its results are considered, which is conditioned by the necessity of introduction of decentralization in Ukraine. The positive and negative points of the process of decentralization of power are determined.**

**Foreign experience demonstrates the importance of decentralization for countries undergoing profound changes in the system of regulation of social relations. For countries in transition, decentralization is an effective way to change the essential characteristics of society and has significant potential and prospects for local development.**

**The processes of decentralization in different countries have both advantages and disadvantages.**

**Among the main benefits of decentralization are the following: creating prerequisites for the successful development of civil society; getting the inhabitants of territorial communities practical experience of participation in democratic changes; more efficient allocation of budget resources in order to address the urgent needs of the territorial community; creation of favorable conditions for development of local economy; promotion of regional economic development and strategic planning; ensuring transparency and publicity of decision-making on the ground, improving the quality of service provision and maximizing its approximation to consumers; increasing the responsibility of local authorities for the results of their activities.**

**However, along with the positive aspects of decentralization, there are certain disadvantages, which include: the complication of the ability to influence the macroeconomic situation at the state level; reduction of coordinated implementation of delegated powers; inhibition of the implementation of state programs against the background of giving more importance to local political priorities; attempts by central authorities to avoid responsibility for providing public services to the population, and the removal of central governments from the solution of urgent issues; inconsistency of delegated authority and responsibilities with resources for their implementation.**

**The construction of a decentralization model in Ukraine may have its own national peculiarities, but the use of examples of foreign good practices is a significant factor in the search for a Ukrainian**

*model of development, therefore, in today's world, the use of international experience regarding quality and efficient decentralization becomes relevant.*

*Ключові слова: децентралізація, управління, стратегічний розвиток, державна влада.  
Key words: decentralization, management, strategic development, government.*

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

Історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиліть поняття децентралізації є основним в Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні їх розвитку, культури й підходи до державного управління.

Публічна влада виступає у двох формах — державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. Одним із способів оптимізації державного управління є децентралізація — передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер — час від часу ще робляться деякі вдосконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках децентралізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує переосмислення.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ПРОБЛЕМАТИКОЮ ТА ВИЗНАЧЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблеми децентралізації у системі державного управління займають чільне місце та були висвітлені в роботах таких вчених: В. Авер'янов, В. Аніщенко, В. Андрющенко, М. Баймуратов, В. Бакуменко, О. Батанов, П. Бєленький, В. Борденюк, В. Василенко, Я. Верменич, С. Вовканич, Д. Дзвінчук, М. Іщенко, А. Колодій, О. Лазор, В. Мартиненко, А. Мельник, В. Мотренко, Н. Нижник, О. Оболенський, Л. Письмаченко, В. Погорілко, О. Приєшкіна, С. Романюк, В. Тертичка та ін.

Проблема децентралізації влади в Україні не є новою, проте залишається актуальною, оскільки за існуючої системи державотворення — управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування виконавчої влади на місцях є не досить динамічним, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади.

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) СТАТТІ

Метою статті є аналіз досвіду іноземних країн з питань децентралізації, проведення реформ, їх результати для успішної реалізації децентралізації в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ТА ЇХ ОБГРУНТУВАННЯ

Тема децентралізації влади в українській науці та практиці посідала вагоме місце, починаючи з моменту проголошення незалежності України. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади — передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління.

На сьогоднішній день у світі не існує жодної універсальної моделі чи методології, яку б можна в повному обсязі і без змін застосувати в Україні.

Різні історичні умови розвитку сприяли формуванню декількох моделей організації місцевого самоврядування, специфічними ознаками яких є типи та форми взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

На разі в європейських країнах виділяють три основні моделі місцевого самоврядування, які склалися під час муніципальних реформ, а саме: англосаксонська, континентальна, змішана. Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління наведені в таблиці 1 [11].

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують процеси децентралізації в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективне вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

Характеристику моделей конкретної державної політики у сфері децентралізації розпочнемо з Франції. В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 р. це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х рр. рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 р. Упродовж 1982—1986 рр. у Франції було прийнято більше 40 законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністратив-

**Таблиця 1. Основні характеристики зазначених моделей місцевого самоуправління**

Модель місцевого самоврядування	Країни, що використовують	Характеристика моделі
Англосаксонська	Великобританія	Високий рівень автономії місцевого самоврядування, виборність та контроль з боку населення. Відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування. Відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях)
Континентальна	Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Нідерланди, Польща, Болгарія	Посилення прямого державного управління і місцевого самоврядування. Певна ієрархія системи управління, в якій місцеве самоврядування є ланкою в порівнянні з державною владою. Обмежена автономія місцевого самоврядування, наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування
Змішана	Німеччина, Австрія	У деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути і ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації

ної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку [1, с. 17]. Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад. Для подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування [1, с. 397]. Важливо звернути увагу на те, що Франція після впровадження реформи стала "єдиною країною Західної Європи, що має 4 рівня адміністрації, якщо рахувати центральний рівень (центр, регіон, департамент, комуна)" [14]. Однак на сьогодні процес реформування адміністративно-територіальної структури Франції не завершився, оскільки все частіше обґрунтовується ідея спростити її шляхом ліквідації рівня департаментів через наявну значну кількість надлишків, а саме: неефективний розподіл компетенцій, значні витрати на утримання, перевантажена процедура прийняття рішень, неефективність втручання держави у місцеві справи. Досвід Франції показує, що у разі знаходження спільних точок для об'єднання можливо налагодити процедуру добровільного об'єднання, що мінімілізує втручання держави у цей процес. Однак приклад цієї держави висвітлює проблему неефективності дії окремих ланок регіонального самоврядування та необхідності постійних змін для покращення діяльності місцевої влади. У Фінляндії також було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням "згори". Зрештою у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований — він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення

більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи. Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [2, с. 48]. Варто відзначити, що у Фінляндії загальний обсяг муніципальних бюджетів приблизно дорівнює державному бюджету. Муніципальна рада приймає місцевий бюджет, а також встановлює місцеві податки і збори. Такі рішення не потребують додаткового погодження держави. У середньому 47% доходів місцевого бюджету — надходження від місцевих податків, 27% — додаткові доходи, 19% — державні субсидії, 4% — позики, 2% — інвестиційні доходи і 1% — інші доходи. Головне джерело місцевих доходів — податок на заробітну плату, який становить від 15 до 21% зарплатні мешканців муніципалітету [3, с. 158]. Позитивним моментом є те, що у Фінляндії існує 262 спільні муніципальні

ради, які співпрацюють з питань електро- і водопостачання, професійної освіти, захисту дітей. Ради з надання допомоги інвалідам охопили всю країну. Ради з інших питань можуть об'єднувати лише декілька муніципалітетів, що знаходяться поряд. У юридичному сенсі муніципальні ради є самостійними фінансовими й адміністративними органами. Вони не мають права встановлювати власні податки і формують свій бюджет з державних грантів і муніципальних внесків, розмір яких визначаються муніципалітетами-учасниками [2]. Приклад Фінляндії показує, що економічний стимул може бути вирішальним фактором при добровільному об'єднанні, але лиш за умови ефективного його застосування. На нашу думку, потрібно ознайомитися ще з однією країною Скандинавії, а саме Швецією.

Модель місцевого самоврядування у Швеції базується на принципах децентралізації та субсидіарності, законодавчо визначаються лише повноваження органів державної влади, а решту питань відносять до компетенції органів місцевого самоврядування [5]. Доволі дискусійним у процесі реформування системи державного управління та децентралізації, особливо сьогодні в Україні, є питання представництва державної влади в місцевих органах. Швеція вирішила його шляхом створення національних відомств (агенцій, управлінь, асоціацій тощо), муніципальних утворень, що працюють на правах громадських об'єднань. З одного боку, вони співпрацюють з урядом, розробляючи спільні рекомендації з того чи іншого питання, що вирішується на місцевому рівні. З другого боку, вони безпосередньо не впливають на рішення. Проте, як правило, такі рекомендації, розроблені експертами та урядовцями, є конструктивними та здебільшого мають підтримку на місцевому рівні [12]. Досить цікавим є процес контролю діяльності органів місцевого самоврядування Швеції. Внутрішній взаємоконтроль здійснюється виборними ревізорами, які мають право укладати договори про аудит з незалежними аудиторськими конторами. За результатами такого аудиту ревізори готують для муніципальних зборів відповідні висновки і рекомендації щодо визнання роботи адміністрації задовільною чи незадовільною. Му-

ніципальні збори за результатами такого звіту можуть прийняти рішення про звільнення посадових осіб з роботи. Такий контроль є найбільш важливим, оскільки держава практично не здійснює власного фінансового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, за винятком випадків, коли йдеться про використання цільових державних фінансових дотацій цим органом [4 с. 192]. На нашу думку, досвід Швеції показує позитивний приклад побудови співпраці між органами місцевого самоврядування та держави, що підтверджується не впливом на прийняття рішень, а представництвом на місцях і виконанні виключно завдань і функцій прямо покладених на них законом.

Заслугує на увагу також латвійський досвід. Реформування країни розпочалося відразу після відновлення незалежності. Вже у 1993 р. було прийнято концепцію децентралізації, яка включала в себе три важливі складові, а саме: юридичну, адміністративно-територіальну та фінансову реформи. Однак дані процеси не були запущені одночасно і не принесли відразу бажаного результату. На початку реформування латвійські експерти з державного управління вважали, що країна має пройти через істотні зміни у законодавстві про державну службу, реструктуризацію інституцій державного управління, удосконалення політичного управління, запровадження процедур участі громадськості у прийнятті урядових рішень [6]. В останню чергу керівництво держави прийнялося реалізовувати адміністративно-територіальну реформу, без якої інші не мали жодного сенсу. Спочатку політики Латвії відверто боялись проводити комплексну та всеохоплюючу реформу територіального устрою. Саме тому було запущено механізм "добровільного об'єднання волостей". Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь [13, с. 10]. Це було зумовлено відсутністю жорстких критеріїв для об'єднання та небажанням керівників місцевого самоврядування йти на компроміс заради майбутнього ефективного розвитку. Іншою перешкодою на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояснювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування [6, с. 679]. У 2009 році з-понад 500 самоуправлінь утворилось 110 самоуправлінь (тепер це краї). Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. На кожне об'єднання, яке створюється по проєкту, отримувало 285 000 євро разової дотації, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 р., не об'єднавшись, були об'єднані без дотації примусово. Частина волостей, які не хотіли об'єднуватись, подали позов до Конституційного суду, стверджуючи, що об'єднання за рішенням Уряду незаконне. Однак парламент Латвії вніс зміни до законодавства щодо надання права Уряду самому вирішувати питання меж самоуправлінь. Потім було прийнято рішення, що парламент має затвердити законом усі самоуправління, які утворюються внаслідок реформи. Протягом одного дня парламент затвердив законом всі самоуправління [13, с. 20]. Отже, латвійський досвід показує, що доб-

ровільне об'єднання не завжди призводить до очікуваного результату, що зумовлює застосування примусу, однак не можна говорити, що лише він може ефективно вплинути на об'єднання територій. На нашу думку, приклад Латвії вказує на те, що без ефективного стимулювання громад до об'єднання та заохочення їх до цього неможливо використати іншу модель об'єднання, крім як рішенням згори.

Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Зарубіжний досвід свідчить про значущість децентралізації для країн, які перебувають у стадії глибинних змін у системі регулювання суспільних відносин. Для країн перехідного періоду децентралізація є дієвим способом зміни суттєвих характеристик суспільства і має значний потенціал та перспективи для місцевого розвитку.

Процеси децентралізації в різних країнах мають як переваги, так і недоліки.

Серед основних переваг децентралізації є такі: створення передумов для успішного розвитку громадянського суспільства; отримання мешканцями територіальних громад практичного досвіду участі у демократичних змінах; більш ефективний розподіл бюджетних ресурсів з метою вирішення нагальних потреб територіальної громади; створення сприятливих умов для розвитку місцевого господарства; сприяння розвитку економіки регіону і стратегічному плануванню; забезпечення прозорості і гласності прийняття рішень на місцях, підвищення якості надання послуг та їх максимальне наближення до споживачів; підвищення відповідальності місцевих органів за результати своєї діяльності.

Однак поряд із позитивними аспектами децентралізації існують і певні недоліки, до яких відносять: ускладнення спроможності впливати на макроекономічну ситуацію на державному рівні; зниження скоординованості виконання делегованих повноважень; гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам; намагання центральними органами влади уникнути відповідальності за надання державних послуг населенню, самоусунення центральних урядів від вирішення нагальних питань; неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків із ресурсами для їх виконання.

Дослідження експертами специфіки впровадження децентралізаційних реформ різних країн свідчать, що досвід кожної з них є унікальним та відображає специфіку розвитку окремої країни.

Тому, на думку експертів, є недоцільним упровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни.

Перспективи подальших досліджень. Побудова моделі децентралізації в Україні, може мати свої національні особливості та засновані на національних підходах положення, однак використання прикладів іноземних результативних практик є вагомим фактором пошуку української моделі розвитку, тому в сучасних умовах набувають актуальності питання використання міжнародного досвіду щодо якісної та ефективної децентралізації.

## Література:

1. Бакирова В.С., Сазонова Н.И. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова. — Х.: ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. — 592 с.
2. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, [та ін.]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні" — DESPRO. — К.: ТОВ "Софія". — 2012. — 128 с.
3. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи: навч. посіб. / М.І. Карлін. — К.: Академія, 2009. — 320 с.
4. Лазор О.Д. Основи державного управління та місцевого самоврядування: навч. посіб. / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І.Г. Лазар. — К.: Дакор, 2007. — 312 с.
5. Малиновський В. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. — 2010. — № 4. — С. 157—165.
6. Матвієнко А. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії / А. Матвієнко // Держава і право. — 2011. — № 54. — С. 674—680.
7. Москалюк А. Реформи для людини: зб. матер. про шляхи реалізації адмін.-терит. реформи в Україні / Заред. А. Москалюк. — К.: Поліграф. центр "Геопрінт", 2005. — 316 с.
8. Овчар О.М. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України / О.М. Овчар, Т.Ю. Сьомова // Актуальні проблеми державного управління. — 2013. — № 2. — С. 172—176.
9. Пігуль Н. Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ [Електронний ресурс] / Н.Г. Пігуль, О.В. Люта. — Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>
10. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський // Вісник НАДУ. — 1996. — № 1. — С. 68—89.
11. Романюк С.А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. — Київ, 2018.
12. Сухенко В.В. Досвід децентралізації влади в Швеції: уроки для України [Електронний ресурс] / В.В. Сухенко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України — Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/5bbda5b0-d61b-4390-919f-605cc7d0cb6d.pdf>
13. Ткачук А. Латвія: довга дорога реформи. Робочі записки / А. Ткачук. — К.: ІКЦ "Легальний статус", 2015. — 56 с.
14. Mabileau Albert. Le systeme local en France. — Paris: Montchrestien, 1994. — 153 p.
15. Thoenig J.C. Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France. Public Administration, 83 (III), 2005, 685—708.

## References:

1. Bakirova, V. S. and Sazonova, N. I. (2005), *Sravnitel'naya politika. Osnovnyye politicheskiye sistemy sovremennogo mira* [Comparative politics. The main political systems of the modern world], KHNU imeni V.N. Karazina, Kharkiv, Ukraine.
2. Boryslavska, O. Zaverukha, I. and Zakharchenko, E. (2012), *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeyskykh krayin ta perspektyvy Ukrayiny* [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine], Swiss-Ukrainian project "Support for decentralization in Ukraine", DESPRO, TOV "Sofiya", Kyiv, Ukraine.
3. Karlin, M. I. (2009), *Finansovi systemy krayin Zakhidnoyi Yevropy* [Financial Systems in Western Europe], Akademiya, Kyiv, Ukraine.
4. Lazor, O. D. (2007), *Osnovy derzhavnogo upravlinnya ta mistsevoho samovryaduvannya* [Fundamentals of Public Administration and Local Self-Government], Dakor, Kyiv, Ukraine.
5. Malynovsky, V. (2010), *Rehionalne samovryaduvannya v Ukrayini: pidkhody do zaprovadzhennya* [Regional SelfGovernment in Ukraine: Approaches to Implementation], Visn. NADU, Kyiv, Ukraine.
6. Matviyenko, A. (2011), "The reform of the administrative territorial system in Latvia", *Derzhava i parvo*, vol. 54, pp. 674—680.
7. Moskaliuk, A. (2005), *Reformy dlya lyudyny: zb. materialiv pro shlyakhy realizatsiyi admin.-teryt. reformy v Ukrayini* [Reforms for the person: materials on how to implement admin-terit. reforms in Ukraine], Polihraf, tsentr "Heoprint", Kyiv, Ukraine.
8. Ovchar, O. M. (2013), "Models of decentralization of power in Europe: experience for Ukraine", *Aktual'ni problemy derzhavnogo upravlinnya*, vol. 2, pp. 172—176.
9. Pihul, N. H. and Lyuta, O. V. (2016), "The foreign experience of decentralization reforms", *Hroshi, finansy, kredyt*, [Online], vol. 9, available at: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf> (Accessed 27 Feb 2019).
10. Pukhtynskyy, M. (1996), *Systema mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini* [The system of local self-government in Ukraine], Visnyk NADU, vol. 1, pp. 68—89.
11. Romanyuk, S.A. (2018), *Detsentralizatsiia: teoriia ta praktyka zastosuvannya* [Decentralization: Theory and Practice of Consecration], Monograph, Kyiv, Ukraine.
12. Sukhenko, V. V. (2016), "The Experience of Decentralization of Power in Sweden", *Visn. NADU*, [Online], vol. 3, available at: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/61/files/5bbda5b0-d61b-4390-919f-605cc7d0cb6d.pdf> (Accessed 27 Feb 2019).
13. Tkachuk, A. (2015), *Latviya: dovha doroha reformy. Robochi zapysky* [Latvia: a long road to reform. Working notes], IKTS "Lehalnyy status", Kyiv, Ukraine.
14. Mabileau, A. (1994), *Le systeme local en France* [The local system in France], Montchrestien, Paris, France.
15. Thoenig, J.C. (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", *Public Administration*, vol. 83 (III), pp. 685—708.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2019 р.

М. І. Балан,  
здобувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою,  
Національна академія державного управління при Президентові України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.143

## ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНІ УМОВИ БЕЗПЕКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

М. Balan,  
applicant of the Department of Globalistics, European Integration and National Security,  
National Academy of Public Administration, the President of Ukraine

### PLANNING AND FORECASTING AS NECESSARY CONDITIONS SECURITY ACTIVITIES

**Планування і прогнозування були й залишаються невід'ємними сторонами державно-управлінської діяльності. Ефективність реалізації суб'єктом управління своїх функцій безпосередньо залежить від його здатності визначити стратегічні параметри розвитку керованої системи, а також передбачити можливості їх коригування. Сфера національної безпеки і оборони відрізняється підвищеною складністю планування та прогнозування. Це пояснюється як дією численних внутрішніх чинників (розвитком економіки, станом фінансової сфери, соціальними ефектами, функціонуванням політичної системи тощо), так і постійними зовнішніми впливами, частина з яких являє собою прямі загрози й небезпеки, спрямовані проти громадянина, суспільства, держави. Створення державою сектору безпеки і оборони полегшує завдання планування і прогнозування, оскільки чітко визначається об'єкт планування. Законодавство з питань національної безпеки і оборони визначає сутність планування у сфері національної безпеки та оборонного планування, пояснює порядок їх практичного здійснення. Враховуючи структурно-функціональну складність сектору безпеки і оборони, доцільно ретранслювати функцію планування на всі складники сектору, маючи за мету створення сукупності узгоджених документів планувального характеру, розрахованих на тривалу, середню та коротку перспективу. Критично важливо пов'язувати планування безпекових і оборонних питань з макрофінансовими показниками державного розвитку, насамперед з процедурами бюджетування. Базовим принципом планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони має стати принцип системності. Він означає, що сектор безпеки і оборони України розглядається як єдиний об'єкт, відносно якого мають бути здійснені планувальні та прогнозні розрахунки з врахуванням усіх державних можливостей. Підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони. За потреби мають здійснюватися огляди його складників. Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення.**

**Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони. Важливу роль у розвитку системи прогнозування має відіграти запровадження системи показників (індикаторів) стану національної безпеки, що дозволить максимально об'єктивно визначати рейтинг актуальних і потенційних загроз національній безпеці у різних сферах та розподіляти ресурси і спроможності держави на боротьбу з ними. Органом, який би зміг координувати роботу з питань планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, доцільно визнати Раду національної безпеки і оборони України.**

**Planning and forecasting were and remain integral aspects of public-management activities. The effectiveness of the entity's control of its functions directly depends on its ability to determine the strategic parameters of the development of a managed system, as well as to anticipate the possibility of adjusting them. The field of national security and defense is characterized by increased complexity of planning and forecasting. This is due to the influence of numerous internal factors (economic development, the state of the financial sector, social effects, the functioning of the political system, etc.) and constant external influences, some of which represent threats and dangers directed against the citizen, society, and the state. Creation by the state of the security and defense sector facilitates planning and forecasting tasks, since the planning object is clearly defined. Legislation on national security and defense defines the essence of planning in the field of national security and defense planning, explains the procedure for their practical implementation. Given the structural and functional complexity of the security and defense sector, it is expedient to relay the planning function to all components of the sector. The purpose of this should be the creation of a set of agreed-upon planning documents at the state level, designed for a long, medium and short term perspective. It is critically important to link security and defense planning with macro-financial indicators of state development, first of all, with budgeting procedures. The basic principle of planning and forecasting in the field of national security and defense should be the principle of**

**systemicity. It means that the security and defense sector of Ukraine is considered as the only object in respect of which planning and forecasting calculations are to be made taking into account all state capabilities. The preparation of long-term planning documents should be preceded by a comprehensive review of the security and defense sector. If necessary, reviews of its components should be carried out. Documents of strategic planning in the field of national security and defense should be approved only with the necessary financial support. After the expiration of a certain planning document, a report on its implementation, including an assessment of the effectiveness of the use of financial resources, is required.**

**In order to increase the effectiveness of strategic planning for the development of the security and defense sector, a forecasting system in the field of national security and defense should be used. An important role in the development of the forecasting system should be played by the introduction of a system of indicators (indicators) of the national security, which will allow as objective as possible to objectively determine the rating of actual and potential threats to national security in different spheres and allocate resources and capabilities of the state to combat them. An authority able to coordinate work on planning and forecasting in the field of national security and defense, it is expedient to recognize the National Security and Defense Council of Ukraine.**

*Ключові слова: планування, стратегічне планування, прогнозування, сектор національної безпеки і оборони, нормативно-правова база з питань національної безпеки і оборони.*

*Key words: planning, strategic planning, forecasting, the national security and defense sector, the regulatory framework for national security and defense.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ

Діяльність у сфері національної безпеки і оборони, виходячи з її складності та підвищеного суспільного значення, має базуватись на ретельно продуманих документах планувальній та прогностичній спрямованості. Чинне законодавство України визначає сутність планування у сфері національної безпеки і оборони, а також оборонного планування, порядок їх здійснення. Об'єктом планування і прогнозування, який має загальне (державне й суспільне) значення, доречно визнати сектор безпеки і оборони. На нього мають поширюватись відповідні планувальні документи довго-, середньо- та короткострокового значення. Здійснення стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони у повному обсязі (до чого Україна тільки приступила) своїм наслідком матиме підвищення рівня національної безпеки, зміцнення обороноздатності та, як наслідок, також стабілізацію суспільно-політичної ситуації.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ ПО ТЕМІ

Проблеми стратегічного планування (у тому числі у сфері національної безпеки і оборони) висвітлено в наукових працях В. Абрамова, Р. Акмаєва, Р. Акоффа, І. Ансоффа, В. Бегми, В. Богдановича, В. Винокурова, О. Власюка, С. Гончарової, В. Горбуліна, Л. Довгань, В. Єфремова, В. Нємцова, С. Оборського, Я. Радиша, А. Садекова, А. Семенченка, Г. Ситника, О. Суходолі, З. Шершневої, Л. Шипілової та ін. авторів. Цією проблематикою активно займаються фахівці провідних науково-аналітичних установ України, зокрема Національного інституту стратегічних досліджень. Попри наполегливу працю вітчизняних та іноземних науковців, слід визнати, що проблеми визначення та врахування особливостей стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки і оборони в умовах нелінійного перебігу світових і регіональних процесів, безперервно змінюваного впливу внутрішніх та зовнішніх загроз (зокрема продовження гібридної війни проти України) залишаються недостатньо вирішеними та потребують подальших наукових розвідок.

## ЦІЛІ СТАТТІ

Визначити особливості стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони України в умовах оновлення законодавства, практичного створення сектору безпеки і оборони як складного багаторівневого поєднання органів, інститутів, сил, організацій, спрямованих на захист національних інтересів. Довести необхідність поширення циклу узгодженого та державно контрольованого планування на рівень складників сектору безпеки і оборони. Вказати на необхідність посилення державної уваги не лише до процесу планування, а й прогнозування у сфері національної безпеки і оборони. Наголосити на тісному зв'язку між плануванням і прогнозуванням, здійснюваними в інтересах національної безпеки, та забезпеченням суспільно-політичної стабільності.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Україна потребує створення єдиної системи стратегічного планування і прогнозування у сфері забезпечення соціально-політичної стабільності України. Оскільки соціально-політична стабільність є похідною від національної безпеки, то для вирішення цього завдання у якості цілісного об'єкта планування і прогнозування має розглядатися створюваний в сучасних умовах сектор безпеки і оборони — "система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України" [1].

Підвищена увага правлячих політичних сил до сектору безпеки і оборони України має аргументоване пояснення. Відповідно до Стратегії національної безпеки



Україні від 26.05.2015 р. [2], "неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України" визнана "актуальною загрозою" національній безпеці. Проявами такої неефективності у документі названі: несформованість сектору безпеки і оборони України як цілісного функціонального об'єднання, керованого з єдиного центру; інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони; недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів у секторі безпеки і оборони та ін.

Виходячи з необхідності подолання цих та інших недоліків, державне керівництво визнало за необхідне розробити й затвердити Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України від 14.03.2016 р., метою якої названі "визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що дадуть змогу відновити територіальну цілісність України..., гарантувати мирне майбутнє України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення кібербезпеки, оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації".

Серед пріоритетних завдань держави щодо усунення загроз національній безпеці Стратегією національної безпеки України 2015 р. визначено, зокрема, "необхідність удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони". Це завдання безпосередньо стосується сектору безпеки і оборони, планування перспектив розвитку якого стає одним із державних пріоритетів.

Необхідність формування єдиної системи планування та прогнозування у сфері національної безпеки обумовлена комплексним характером сучасних загроз й докорінними змінами безпекового середовища. Значна кількість нових проблем, з якими стикаються особа, суспільство і держава, вимагають прийняття спільних узгоджених рішень на основі постійної оперативної взаємодії різних державних органів, чіткої координації їхніх зусиль, а також залучення можливостей громадянського суспільства.

Вирішення цієї проблеми дозволить забезпечити: своєчасне й адекватне реагування на реальні та потенційні загрози національній безпеці;

узгодження програм реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості за єдиним задумом;

максимально ефективне використання спроможностей і ресурсів суб'єктів сектору безпеки і оборони щодо захисту національних цінностей і реалізації національних інтересів;

ефективну координацію дій органів і сил сектору безпеки і оборони та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів;

раціональний розподіл фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функ-

ціонування органів сектору безпеки і оборони та оборонної промисловості.

Формування системи планування та прогнозування у сфері національної безпеки потребує вдосконалення нормативно-правової бази і організаційного забезпечення як на загальнодержавному, так і відомчому рівнях.

Правове регулювання у сфері національної безпеки України здійснюється відповідно до Законів України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р., "Про Раду національної безпеки і оборони України" від 05.03.1998 р. (із змінами), "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 р. (із змінами) та "Про державні цільові програми" від 18.03.2004 р. (із змінами), а також низки постанов Кабінету Міністрів України. Слід вказати на те, що в останніх двох законах, виходячи з особливостей функціонування влади на момент їх прийняття, порядок прогнозування, планування та розробки державних цільових програм у сфері національної безпеки і оборони не було визначено. Так само не були визначені роль і місце Ради національної безпеки і оборони у цих процесах.

Враховуючи названу обставину, завдання, принципи, зміст і порядок планування у галузі оборони та координації дій органів державної влади в цій сфері були законодавчо унормовані у 2004 р., коли набув чинності Закон України "Про організацію оборонного планування" від 18.11.2004 р. Як зазначали експерти, зі створенням у 2004 р. національної системи оборонного планування процес розвитку Збройних Сил України набув певної системності. Заходи розбудови національного війська певною мірою кореспондувалися з ресурсними можливостями держави. Водночас при створенні системи оборонного планування не вдалося уникнути окремих помилок, що знижували її ефективність. Зокрема система виявилася неготовою до швидкоплинних змін воєнно-стратегічної обстановки навколо України [104]. Подібні міркування стали причиною втрати чинності цим законодавчим актом у зв'язку з прийняттям у 2018 р. Закону "Про національну безпеку України". Закон, враховуючи попередні недоліки нормативно-правових актів різного рівня, визначає мету, принципи і види планування у сферах національної безпеки і оборони. Так, метою планування визнано "забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу". Планування у сферах національної безпеки і оборони поділяється на довгострокове (понад 5 років), середньострокове (до 5 років) та короткострокове (до 3 років).

Документами довгострокового планування визнаються: Стратегія національної безпеки України (затверджена у 2015 р.), Стратегія воєнної безпеки України (відсутня), Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту населення (відсутня), Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України (публічна частина відсутня), Стратегія кібербезпеки України (затверджена у 2016 р.), Національна розвідувальна програма. Документами середньострокового планування є інші стратегічні документи, програми щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони, зокрема оснащення

їх сучасним озброєнням і військовою технікою, створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів та необхідних для цього потужностей оборонно-промислового комплексу, реалізація інших заходів з посилення обороноздатності держави". Короткострокове планування передбачає щорічне розроблення планів утримання та розвитку (діяльності) складових сектору безпеки і оборони, основних показників державного оборонного замовлення, у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довго- і середньострокового планування.

Проблематика суспільно-політичної стабільності прямо чи опосередковано стосується усіх без винятку державних Стратегій, названих вище. Разом з тим, звернімо увагу на особливе значення Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту населення як документ, що безпосередньо визначає загрози національній безпеці у сфері громадської безпеки, сфері цивільного захисту, а також шляхи досягнення цілей та реалізації відповідних пріоритетів. Так, у Стратегії мають бути показані:

готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктура, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності МВС України, Національної гвардії України, Національної поліції України, ДПС України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

державні програми, галузеві стратегії та програми, їхні цілі, відповідальні за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки.

Важливим є те, що у цій Стратегії мають бути визначені загрози у сфері громадської безпеки та сфері цивільного захисту. Конкретизація загроз дозволяє застосувати у діяльності щодо їх унеможливлення (мінімізації) принципи організованості, узгодженості, належного ресурсного забезпечення тощо.

Вирішуючи подібні завдання, доречно врахувати досвід західних демократичних держав. Зокрема у процесі оборонного планування у країнах НАТО застосовується програмно-цільовий метод, орієнтований на можливість. Під терміном "можливості" при розробці оборонних планів, як правило, розуміють досягнення бажаного ефекту в певному середовищі протягом конкретного періоду часу і підтримання цього ефекту протягом встановленого періоду часу [3].

Ця модель планування спрямована на забезпечення достатності, взаємозв'язку та балансу компонентів безпекового потенціалу (можливостей). При цьому створення можливостей потребує узгодженого розвитку людського і матеріального компонентів, доктрини, структури і підготовки. Такий підхід реалізується через відповідні державні програми [4, с. 82].

Базовим принципом планування та прогнозування у сфері національної безпеки і оборони має стати принцип системності, який означає, що сектор безпеки і оборони України розглядається як єдиний об'єкт, відносно якого мають бути здійснені планувальні та прогнозні

розрахунки. Такий підхід сприятиме збалансуванню вимог до структури органів сектору безпеки і оборони, їх чисельності, фінансового та матеріально-технічного забезпечення, пріоритетності завдань розвитку та ін. На практиці цей процес повинен включати в себе такі основні елементи:

періодичні огляди сектору національної безпеки і оборони, які б визначили та уточнювали цілі національної безпеки, пріоритети політики національної безпеки і шляхи їх реалізації;

організацію взаємодії державних органів, наукових установ та неурядових організацій, у результаті якої буде регулярно здійснюватися оцінка загроз національній безпеці, прийматися рішення, спрямовані на корегування заходів, розмежування завдань органів національної безпеки, уточнення їх структури і обов'язків щодо реалізації поставлених завдань;

прозорий процес розподілу ресурсів і контролю за їх використанням.

Впровадження системи планування та прогнозування у сфері забезпечення національної безпеки і оборони потребує формування відповідної законодавчої бази. Зміни до законодавства мають бути спрямовані, зокрема, на нормативне визначення та врегулювання таких аспектів:

завдання стратегічного планування та прогнозування;

суб'єкти (органи державної влади) процесу планування, їх повноваження та порядок взаємодії;

перелік і вимоги до змісту документів планування і прогнозування, які розробляються на загальнодержавному і відомчому рівнях, порядок їх розробки, експертизи, погодження, затвердження, коригування та періодичності перегляду;

заходи, на основі яких визначатимуться результати виконання завдань розвитку сектору безпеки і оборони за попередній період, формулюватимуться та уточнюватимуться цілі, загрози та основні напрямки державної політики у сфері забезпечення національної безпеки;

завдання комплексного огляду сектору безпеки і оборони, порядок та строки його проведення;

процес моніторингу і регулярної оцінки стану та загроз національній безпеці, незалежної експертизи документів у сфері забезпечення національної безпеки та інформування і подання пропозицій щодо актуалізації документів планування у сфері національної безпеки;

порядок визначення обсягів необхідного фінансування сектору національної безпеки і оборони та узгодження процесу планування його розвитку з процесом бюджетного планування;

місце стратегічного планування та прогнозування у сфері національної безпеки в загальнодержавному процесі стратегічного планування та складання Державного бюджету;

контроль за реалізацією документів стратегічного планування.

В основу стратегічного планування і прогнозування у сфері національної безпеки мають бути покладені:

щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, на якому згідно з Бюджетним кодексом Украї-

ни ґрунтується прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди та проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період;

Стратегія національної безпеки України, яка відповідно до Закону України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 р., визначена документом, обов'язковим для виконання, та яка є основою для розробки конкретних програм за складовими державної політики національної безпеки.

Потрібно забезпечити зв'язок та взаємну відповідність Стратегії національної безпеки та схвалених Кабінетом Міністрів України прогнозів економічного і соціального розвитку України на коротко- та середньостроковий періоди, а також законодавчо визначити порядок контролю і встановити відповідальність за реалізацію заходів, визначених Стратегією.

Як зазначають експерти, правильний вибір політики запровадження Стратегії національної безпеки дає змогу зосередити зусилля й ресурси на реалізації потенціалу економічного розвитку й тим самим забезпечити ефективний і безпечний розвиток усіх сфер життєдіяльності людини, суспільства й держави [5, с. 34].

Підготовці документів довгострокового планування має передувати проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, на основі результатів якого та з урахуванням затверджених Кабінетом Міністрів України прогнозних фінансових показників готується Стратегічний бюлетень сектору безпеки та оборони України. Він має схвалюватися рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджуватися Президентом України. Порядок проведення комплексного огляду та основні вимоги до нього мають бути чітко регламентовані.

Потрібно передбачати проведення комплексного огляду (обмеженого в часі) та подальшу організацію довгострокового планування не силами тимчасових робочих груп, як це було раніше, а на постійній основі, шляхом моніторингу загроз національній безпеці, розробки можливих прогнозів (сценаріїв) розвитку подій, визначення спроможностей, необхідних для виконання намічених завдань.

Важливим також є забезпечення взаємної відповідності документів довго-, середньо- та короткострокового стратегічного планування у сфері національної безпеки та тісний їх зв'язок із загальнодержавним процесом стратегічного планування і складання Державного бюджету. Документи стратегічного планування у сфері національної безпеки і оборони мають затверджуватися лише за наявності необхідного фінансового забезпечення.

Така відповідність може бути забезпечена шляхом розробки порядку періодичного уточнення окремих положень документів середньо- та довгострокового планування з урахуванням щорічних результатів виконання завдань розвитку сил і засобів сектору безпеки і оборони, зміни безпекового середовища та реальних можливостей бюджету. Для цього можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих складових сектору безпеки і оборони України. Тривалість проведення таких оглядів також доцільно обмежити.

Враховуючи багаторівневий і комплексний характер стратегічного планування і прогнозування у сфері на-

ціональної безпеки і оборони, необхідно запровадити належну підготовку та перепідготовку фахівців у цій галузі, передбачити створення відповідних структурних підрозділів у кожному суб'єкті стратегічного планування та постійно діючих міжвідомчих робочих груп, залучати до цих процесів представників наукових та науково-дослідних установ.

Основні заходи розвитку на плановий і наступні роки та необхідні ресурси для досягнення запланованих показників розвитку сектору безпеки і оборони мають визначатися у Плані розвитку сектору безпеки і оборони. Заходи, заплановані на перший рік, слід визначити максимально точно та детально, а на наступні роки — заплановані заходи мають періодично корегуватися з урахуванням результатів виконання плану попереднього періоду.

Важливим завданням при цьому є забезпечення вчасного виконання планових завдань у повному обсязі. Необхідно мінімізувати можливості перерозподілу фінансових ресурсів у "ручному" режимі внаслідок невиконання планових завдань чи затримок з фінансуванням, оскільки це є підґрунтям для зловживань і корупції та фактично зводить нанівець ефективність будь-якої системи планування.

За результатами виконання Плану розвитку сектору безпеки та оборони України має щороку готуватися звіт, у якому зокрема має аналізуватися ефективність використання бюджетних коштів. Такий звіт має бути максимально відкритим для громадськості (за виключенням тієї частини інформації, розголошення якої може створити загрозу національній безпеці країни).

У порядку контролю за виконанням планових завдань розвитку сектору безпеки і оборони та оцінки стану національної безпеки у тій чи іншій сфері можна передбачити проведення вибіркового оглядів окремих органів і сил цього сектору, а з певною періодичністю — його комплексного огляду.

Але головне — це забезпечення практичного виконання стратегічних документів держави, у т. ч. державних програм і стратегічних планів розвитку у сфері забезпечення національної безпеки. Як засвідчує досвід фактично всіх держав, процес змін не закінчується ухваленням стратегічних документів. Без їх ефективного впровадження важливі проблеми так і залишаться нерозв'язаними. Тому процес впровадження слід розглядати як продовження циклу стратегічних змін у напрямку до його кінцевої мети — врегулювання проблем у сфері національної безпеки, що передусім стали причиною для проведення змін [5, с. 54].

Для підвищення ефективності стратегічного планування розвитку сектору безпеки і оборони має використовуватися система прогнозування у сфері національної безпеки і оборони, яка надаватиме інформацію про можливі зміни у безпековому середовищі, а також перспективи та результати розвитку сектору безпеки і оборони у майбутньому.

Важливу роль у розвитку системи прогнозування має відіграти запровадження системи показників (індикаторів) стану національної безпеки, що дозволить максимально об'єктивно визначати рейтинг актуальних і потенційних загроз національній безпеці у різних сферах та відповідним чином розподіляти ресурси і спро-

можності держави на боротьбу з ними. Важливим елементом у цьому процесі є оцінка стану сектору безпеки і оборони та його окремих компонентів для розробки прогнозних сценаріїв розвитку ситуації і визначення оптимального варіанту реагування на наявні й очікувані загрози.

При цьому необхідно забезпечити комплексний підхід до стратегічного прогнозування, який має враховувати не лише обмежені бюджетні можливості держави станом на певний період, але й перспективи соціально-економічного розвитку країни, різновекторні зовнішні впливи на різні сфери національної безпеки, деструктивну дію загроз у разі невжиття своєчасних заходів запобігання і протидії тощо.

Прогнозні сценарії, які будуються на основі аналізу стану національної безпеки та ефективності сектору безпеки і оборони, мають передбачати, зокрема, визначення порядку дій у кризових ситуаціях, який би комплексно об'єднував заходи політичного, воєнного, економічного, інформаційного та іншого характеру.

Функції з організації роботи системи стратегічного прогнозування, погодження документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки, а також забезпечення роботи державної системи кризового реагування, що передбачає координацію роботи мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади, мають бути покладені на Апарат РНБО. Це потребує відповідного уточнення його функцій, структури та завдань шляхом внесення необхідних змін до нормативно-правової бази.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Організаційне забезпечення процесу стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки доцільно формувати таким чином:

на загальнодержавному рівні на основі завдань і пріоритетів державної політики у сфері забезпечення національної безпеки і оборони, визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України і Стратегії національної безпеки України та з урахуванням пріоритетів бюджетної політики і завдань соціально-економічного розвитку держави, мають розроблятися і затверджуватися коротко-, середньо- і довгострокові документи стратегічного планування, у т. ч. План розвитку сектору безпеки і оборони як цілісного об'єкту планування;

на рівні державних органів і сил сектору безпеки і оборони мають розроблятися відомчі стратегії, пропозиції щодо взаємодії з іншими органами і силами сектору безпеки і оборони в межах виконання конкретних завдань, програми та плани розвитку органів і сил сектору безпеки і оборони.

У такий спосіб має бути забезпечений гармонійний баланс загальнодержавного та відомчих підходів до формування стратегій розвитку кожного суб'єкта та сектора безпеки і оборони в цілому. У державі має існувати цикл узгодженого та державно контролюваного планування всіх органів, структур, елементів, причетних до вирішення безпекових і оборонних завдань.

Стратегічне планування і прогнозування безпосередньо впливають на рівень національної безпеки і обо-

рони, а через неї — на забезпечення суспільно-політичної стабільності у різних сегментах соціуму.

Слід вказати на дещо асиметричний розвиток процесів планування та прогнозування на загальнодержавному рівні. Якщо планування поступово набуває рис несуперечливого нормативно-правового оформлення, системності, часової визначеності, поширення на всі задіяні структури (елементи), то прогнозування залишається недостатньо розробленим як на науково-теоретичному, так і прикладному рівнях. За сучасних умов у якості прогностичних методів у сфері національної безпеки і оборони використовуються експертні методи, а також методи екстраполяції, моделювання та ін. Проте їх явно недостатньо, особливо із врахуванням стрімкого насичення сфери прогнозування сучасними високотехнологічними розробками. Виходячи з цього, корисними вбачаються наукові праці, присвячені стратегічному прогнозуванню та синтезу планувальних й прогностичних можливостей держави і суспільства при відстоюванні національних інтересів України.

## Література:

1. Про національну безпеку України / Закон України від 21.06.2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. "Про Стратегію національної безпеки України" / Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Defence Capability Development Manual 2006. Australian Government, Department of Defence [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf](http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf)
4. Оборонный менеджмент. Ознакомление / Под ред. Г. Букур-Марку и др. — Женева-Київ, 2011. — 240 с.
5. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2010. — 228 с.

## References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On of National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355> (Accessed 20 Feb 2019).
  2. President of Ukraine (2015), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated 05/06/2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 25 Feb 2019).
  3. Australian Government, Department of Defence (2006), "Defence Capability Development Manual", available at: [www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf](http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf) (Accessed 25 Feb 2019).
  4. Bukur-Marku, G. (2011), *Oboronnyj menedzhment. Oznakomlenie* [Defense management. Introduction], Kyiv, Ukraine.
  5. Horbulin, V.P. and Kachyns'kyj, A.B. (2010), *Stratehichne planuvannia: vyrishennia problem natsional'noi bezpeky* [Strategic planning: solving national security problems], NISD, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 07.03.2019 р.*