

Електронне
наукове видання

ISSN 2617-572X
DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1

«ПУБЛІЧНЕ
АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА
БЕЗПЕКА»



№ 1 (3) / 2019



Електронне наукове видання
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»

Electronic scientific publication
«PUBLIC ADMINISTRATION
AND NATIONAL SECURITY»

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

№ 1 (3)

Київ 2019

ББК 66.061.43

УДК 351

П88

 **beta version**
Polska Bibliografia Naukowa



Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; Ulrichsweb Global Serials Directory; Scientific Indexing Services; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); International Institute of Organized Research; CiteFactor; Cosmos Impact Factor; Academic keys; JOURNAL FACTOR; The Journals Impact Factor (JIF); CrossRef.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2019
© Електронне наукове видання
«Публічне адміністрування
та національна безпека», 2019

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publične administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

Головний редактор

Романенко Євген Олександрович — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

Заступники головного редактора

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Виконавчий директор Президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Золковер Андрій Олександрович — кандидат економічних наук, голова ГО «Фінансово-економічна наукова рада» (Київ, Україна)

Коваленко Дмитро Іванович — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

Редакційна колегія

Арошідзе Паата — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

Ахметова Лайла Сейсембековна — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. Аль-Фарабі (Казахстан)

Гечбаія Бадрі Нодаровіч — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

Гурковський Володимир Ігорович — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

Гвожджевiч Сильвія — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

Дегтяр Андрій Олегович — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

Дегтяр Олег Андрійович — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

Драган Іван Олександрович — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

Іваницька Ольга Михайлівна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

Кіслов Денис Васильович — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Козаков Володимир Миколайович — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Кринична Ірина Петрівна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

Мідельський Сергій Людвигович — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

Науменко Раїса Андріївна — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Непомнящий Олександр Михайлович — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Новак-Каляєва Лариса Миколаївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Радченко Олександр Віталійович — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

Ромат Євгеній Вікторович — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

Ситник Григорій Петрович — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

Сурай Інна Геннадіївна — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

Чаплай Ірина Віталіївна — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Виконавчий директор Президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

Якимчук Аліна Юріївна — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

Яровой Тихон Сергійович — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

Агнешка Кістер — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

ЗМІСТ

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

- Кофанов Андрій Віталійович, Кофанова Олена Сергіївна**
БЕЗПЕКА АВІАЦІЙНОГО СУДНОПЛАВСТВА ЯК ЕЛЕМЕНТ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ..... 7
- Островий Олексій Володимирович**
ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ 13

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

- Литвин Наталія Михайлівна**
ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ
АСПЕКТ 21
- Овсієнко Катерина Сергіївна**
СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ — ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОСТІ 27
- Сердюк Ольга Іванівна, Мирна Ольга Володимирівна,
Щетініна Тетяна Олексіївна, Колотій Юрій Сергійович**
ЧИННИКИ РОЗБУДОВИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО
РОЗВИТКУ 32

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Литвиненко Олена Дем'янівна, Арцибашев Герман Романович**
НАПРАВЛЕННЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ 40
- Кучеренко Олексій Юрійович**
ЖИТЛО ЯК АКТИВИ: СУЧАСНА ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ 45
- Леонова Олена Олегівна**
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ
ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ 53
- Петренко Олександр Миколайович**
ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
РЕГУЛЮВАННЯ АВТОТРАНСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 58
- Федорова Ніна Олегівна**
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАПРЯМКІВ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ 64

CONTENTS

PRACTICAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

Kofanov Andrii, Kofanova Olena

AVIATION FLIGHTS SAFETY AS AN ELEMENT OF NATIONAL SECURITY..... 7

Ostrovoy Alexey

INSTRUMENTS OF THE STATE POLICY TO ENSURE KIBERNETIC SECURITY 13

REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lytvyn Nataliia

THE PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE: NORMATIVE AND
LEGAL ASPECTS 21

Ovsienko Ekaterina

STATUTE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY — GUARANTEE OF EFFICIENCY..... 27

Serdiuk Olha, Myrna Olha, Shchetinina Tatyana, Kolotiy Yuri

FACTORS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL CAPABILITY OF REGIONAL
DEVELOPMENT AGENCIES 32

FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

Lytvynenko Olena, Artsibashev German

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP
IN UKRAINE..... 40

Kucherenko Oleksiy

HOUSING AS ASSETS: MODERN THEORY AND PRACTICE FOR UKRAINIAN REALITIES 45

Leonova Olena

PRIORITIES OF IMPROVING THE MECHANISMS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE
OF DETENIZATION OF ECONOMIC RELATIONS IN UKRAINE 53

Petrenko Oleksandr

THE THEORETICAL SUBSTANTIATION OF NECESSITY OF PERFECTION OF STATE
REGULATION OF ROAD TRANSPORT ACTIVITIES 58

Fedorova Nina

STATE REGULATION OF SECTORS OF INSURANCE ACTIVITIES IN UKRAINE..... 64

UDC 34(477)

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ
БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Kofanov Andrii

*PhD of Juridical Sciences, Associate Professor,
Professor of the Department of Forensic Support and Forensic Expertise
National Academy of Internal Affairs*

Кофанов Андрій Віталійович

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри криміналістичного забезпечення та судових експертиз
Національна академія внутрішніх справ*

Кофанов Андрей Витальевич

*кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры криминалистического обеспечения и судебных экспертиз
Национальная академия внутренних дел*

Kofanova Olena

*PhD of Juridical Sciences, Associate Professor of the
Department of Forensic Support and Forensic Expertise
National Academy of Internal Affairs*

Кофанова Олена Сергіївна

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри криміналістичного забезпечення та судових експертиз
Національна академія внутрішніх справ*

Кофанова Елена Сергеевна

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры криминалистического обеспечения и судебных экспертиз
Национальная академия внутренних дел*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4868

AVIATION FLIGHTS SAFETY AS AN ELEMENT OF NATIONAL SECURITY

БЕЗПЕКА АВІАЦІЙНОГО СУДНОПЛАВСТВА ЯК ЕЛЕМЕНТ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

БЕЗОПАСНОСТЬ АВИАЦИОННОГО СУДОХОДСТВА КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Summary. The criminogenic situation in the world in recent years is characterized as rather unstable, the number of threats of terrorist acts is constantly rising. In connection with this, the question arises about the introduction of measures to effectively combat such types of crimes. One of such measures is the development and improvement of technology regarding the organization and order of conducting inspection of passenger aircrafts for the presence of explosive devices in them. In addition, it is equally important to locate and dispose of additional explosive devices and explosive components of an explosive device that has already exploded. The article deals with the protocol of the activities of specialists in the inspection of aircraft in the event of a threat of an explosion and the procedure for the implementation of special inspections of aircraft during tactical exercises. The efficiency of the use of some modern technical means in the search for explosive devices during the inspection of air transport has been analyzed. The purpose of conducting a special survey of aircraft is: to ensure the safety of passengers and personnel on them; detection and disposal of explosive items that may be present in an aircraft, which may lead to an aviation event, as well as to minimize the consequences of such event.

Key words: flights safety, explosive objects, robots-sappers, survey of planes.

Анотація. Криміногенна ситуація в світі протягом останніх років характеризується як досить нестабільна, кількість загроз терористичних актів постійно підвищується. У зв'язку з цим постає питання запровадження заходів, щодо ефективної протидії таким видам злочинів. Один з таких заходів – напрацювання та вдосконалення технології щодо організації і порядку проведення огляду пасажирських повітряних суден на наявність в них вибухових пристроїв. Крім того, не менш важливим завданням є пошук та знешкодження на місці вибуху додаткових вибухових пристроїв та вибухонебезпечних компонентів вибухового пристрою, що вже вибухнув.

У статті розглядається протокол дії спеціалістів з огляду повітряних суден у разі загрози вибуху та порядок здійснення спеціальних оглядів повітряних суден під час проведення тактико-спеціальних навчань. Проаналізовано ефективність застосування деяких сучасних технічних засобів при пошуку вибухових пристроїв під час огляду повітряного транспорту.

Ключові слова: безпека польотів, вибухові об'єкти, роботи-сапери, огляд літаків.

Аннотация. Криминогенная ситуация в мире в последние годы характеризуется, как достаточно нестабильная, количество угроз террористических актов постоянно повышается. В связи с этим возникает вопрос проведения мероприятий по эффективному противодействию таким видам преступлений. Одно из таких мероприятий – наработка и совершенствование технологии по организации и порядку проведения осмотра воздушного транспорта, а именно пассажирских самолетов, на наличие в них взрывных устройств. Кроме того, не менее важной задачей является поиск и обезвреживание на месте взрыва дополнительных взрывных устройств и взрывоопасных компонентов взрывного устройства, которое уже взорвалось.

В статье рассматривается протокол действий специалистов при проведении осмотра воздушного транспорта в случае угрозы взрыва и порядок осуществления специальных осмотров воздушных судов во время проведения тактико-специальных учений. Проанализирована эффективность применения некоторых современных технических средств при поиске взрывных устройств при осмотре воздушного транспорта.

Ключевые слова: безопасность полетов, взрывные объекты, роботы-саперы, осмотр самолетов.

The purpose of this article: analysis of the actions of specialists in the explosive devices detection on airplanes.

Introduction. The number of crimes committed with the use of explosive devices has increased dramatically. By definition “explosive devices — industrial, handicraft and homemade products of a single use, the construction of which provides for the creation of the damaging factors of work due to the use of energy explosion of explosives or explosive mixture” [3].

Explosions in transport have become a widespread phenomenon. The intentions for the commission of criminal explosions are the most varied, and this may be the disruption of sporting events or terrorist acts aimed at destabilizing the situation in the state and “sowing panic” in society.

The most violent crimes committed using explosive devices are acts of terrorism committed during a large crowd of people [2].

According to the disposition of Art. 258 of the Criminal Code of Ukraine, a terrorist act, that is, the use of weapons, the commission of an explosion, arson or other acts that created a danger to human life or health or causing significant property damage or other grave consequences if such actions were committed in order to violate the public security, intimidation of the population, provocation of a military conflict, international complication, or in order to influence decision-making or committing or not committing acts by state authorities or local self-government bodies, official We are these bodies, associations of citizens, legal entities, or attracting public attention to certain political, religious or other views of the perpetrator

(terrorist), as well as the threat of committing these actions for the same purpose — are subject to criminal liability.

In order to effectively counteract this kind of crime, in the majority of countries of the world special explosive units are created in the structure of the police and security services. These units are equipped with the necessary equipment, including mobile robotic remotely controlled complexes (MRRCC), which provide effective and safe conduct of necessary work on the destruction and destruction of explosive devices.

An analysis of the practical activities of the relevant security services in Ukraine and similar units of other countries suggests that the use of passenger aircraft as objects for committing unlawful actions using explosive devices masked under the sports equipment or fan's attributes can be carried out as a result of the emergence of conditions conducive to:

- 1) this mode of transport is distributed throughout the world, and is widely used by sports (football) fans;
- 2) it is convenient for criminals to implement visual control of the situation on the aircraft or outside it, in order to choose the most successful moment for the operation of the explosive device.

Results

Algorithmization of actions of external visual inspection by specialist of an aircraft. This review is recommended by a group of up to 4 specialists. Of these: 1 specialist — senior group, 3 specialists — review team (Fig. 1).

In this case, the senior from the group and specialists № 1, № 2 should be equipped with means of

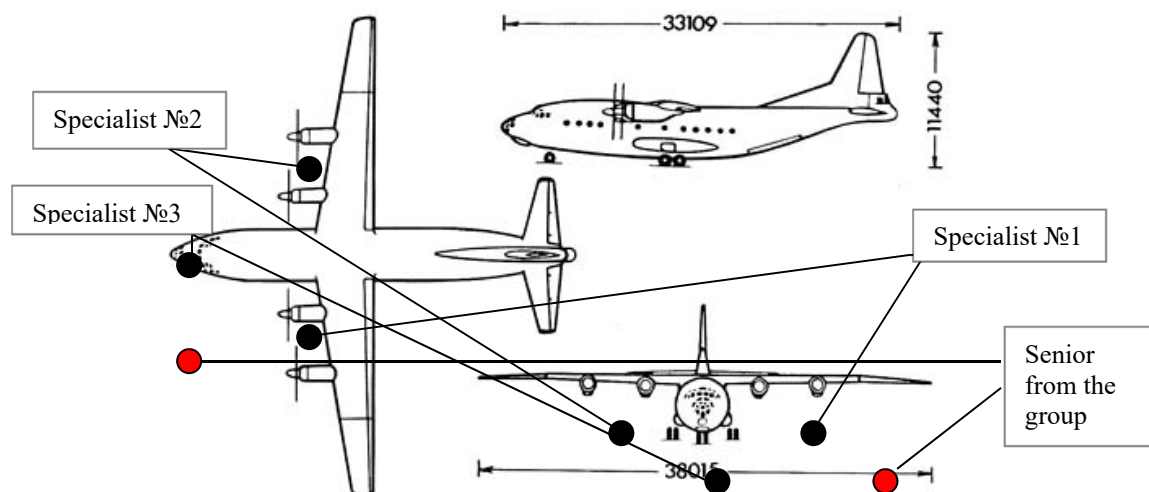


Fig. 1. The scheme of initial placement of specialists is as follows:

the senior from the group of specialists — at the command post; specialist № 1 — near the front wheel of the aircraft under the fuselage at a distance of approximately 1 m; specialist № 2 — at the rear wheels on the right side of the plane at a distance of approximately 1 m; specialist № 3 — at the rear wheels on the left side of the aircraft at a distance of about 1 m

personal protection. In addition, specialists must have mirrors, video devices («Telescope», «Vessel», etc.) or other devices for the inspection of hard-to-reach places in the design of the aircraft (bottom, chassis, technological hatches, etc.) and lanterns.

According to the team of the senior from the group, specialists № 1 and № 2, moving towards each other, begin simultaneous review of the design of the aircraft in the following tiers.

An internal review of an aircraft is carried out without passengers and aviation personnel, which is evacuated in advance to safe places, according to the

relevant plans. This review is recommended by a group of up to 3 trainees with compulsory use of a search dog. The route of the movement of professionals is carried out — in parallel on either side or to meet each other, with the premises being inspected from the bottom to the top of the tiers.

An internal review of an aircraft consists of reviews of the following zones (Fig.3):

In the case of the detection of explosive devices it is necessary to determine the consequences that may arise in the event of an explosion. To do this, you need to decide on: 1. Ability to tow an aircraft to a place of

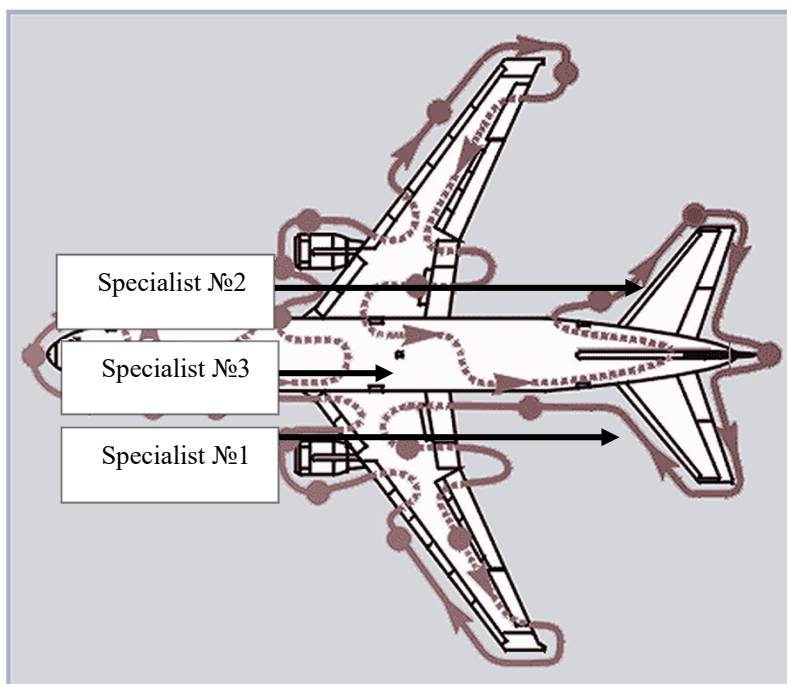


Fig. 2. Scheme of movement of specialists of explosives at an approximate review

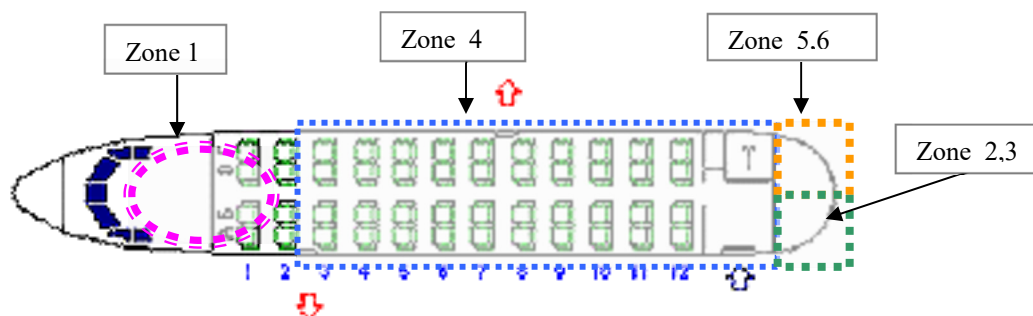


Fig. 3. Scheme of the internal arrangement of the premises of the aircraft

isolated (safe) parking. 2. Possibility of fusion of fuel (residue) from tanks of aircraft. 3. Moving an explosive device disguised. 4. Identify means of localization, destruction or disposal of an explosive device. Act strictly in accordance with the instructions.

Special survey of aviation objects. A special survey of aeronautical objects is carried out without passengers and aviation personnel, which are evacuated in advance to safe places, according to the relevant plans:

- it is necessary to restrict the access of persons who are not involved in carrying out works at the facility;
- leave the room doors open for inspection;
- to divide the inspection zone and determine the sequence of its implementation (performed at 3 levels): 1) from the floor level to the human belt; 2) from the waist to the head; 3) from head to ceiling;
- carry out a survey in a consistent manner, after the survey, mark the areas and premises that were groomed;
- a special survey of the aircraft object is made taking into account the construction features and in accordance with the instruction;
- any information about the possible placement of an explosive device masked under a sports equipment or a fan's attribute on an aircraft object is considered to be reliable until it is detected or full confidence in the unreliability of the information received;
- in the case of obtaining non-specific or contradictory information, all aeronautical objects that may reasonably be considered to be in danger are subject to a special inspection.

Actions of specialists in the detection of explosive devices

In the case of the detection of explosive devices it is necessary to determine the consequences that may arise in the event of an explosion. To do this, you need to decide on: 1. Ability to tow an aircraft to a place of isolated (safe) parking. 2. Possibility of fusion of fuel (residue) from tanks of aircraft. 3. Moving an explosive device disguised as a sports equipment or fan's attribute to the place where it is disposed of. 4. Identify means of localization, destruction or disposal of an explosive device.

Technical equipment used by specialists in search of explosive devices

The minimum list of equipment required to survey an airplane for an explosive device includes: an explosion suit with a manipulator — 1 unit; bulletproof vest 4th — level 6 protection — 2–3 units; protective helmet level of protection is not lower than “Sphere” — for each specialist; radio interference generator — 1 unit; Steel stiff hook (preferably a tee) — 1–2 units; Strong non-elastic rope with a length of not less than 100 m — 3 units; strong 100-meter long rope with “cat” — 1 unit; screwdriver — 1 unit; mold ribbon (tape); inspection mirror — 2–3 units. or a set of viewing mirrors — 2–3 sets; flashlight — for each specialist; a card of hard paper or plastic in the size of approximately 10x5 cm — 2 units; Optical means of approaching an image (a binocular, a video camera, etc.); hydrogarma — 1 hour; electrodetonator — 2–3 units; detonating cord — 5–6 m; sapper wire — 100 m; blasting machine — 1 unit [8].

The most promising and safe use is the use of a special remote-controlled device (work) during the inspection of the aircraft, which must be equipped with appropriate equipment to look for and dispose of an explosive device.

What do robotic systems need?

In the first place, in order to provide personal security guarantees to the personnel of the explosive units from unauthorized explosions during the execution of work to dispose of explosive.

Secondly, robotic complexes can remotely carry out operations for penetration into the premises, transportation of explosive items.

Finally, the study of an explosive device before its destruction or destruction, in order to establish the structure and mechanism of commissioning.

To date, the leading countries manufacturing robot-technical systems for work with explosive devices are the United States of America, Great Britain, Germany, Canada, Japan and others. Works made in these countries consist of one or more mobile robots, a set of variable work equipment, delivery facilities, power supply and maintenance.

Universal mobile works are small-sized remotely controlled self-propelled vehicles equipped with the

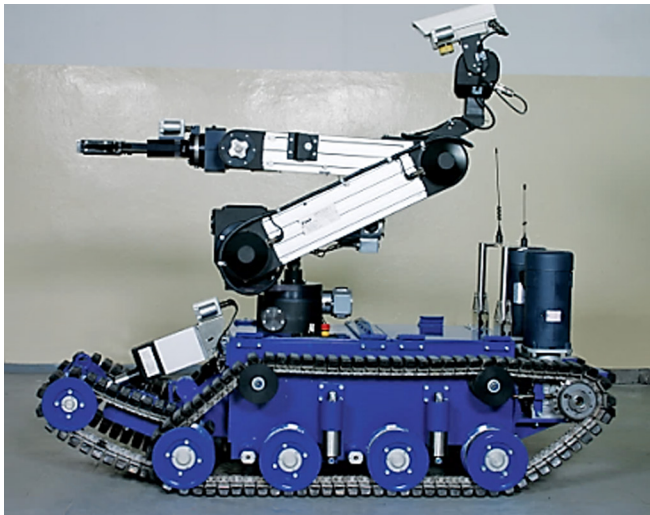


Fig. 4. Robotic remotely controlled complex
on a crawler ride



Fig. 5. Robotic remote-controlled complex
on a wheelbase

necessary set of equipment and alternating working equipment. The vehicle consists of a chassis, a body and a power plant. The case can be made of aluminum alloys or alloyed steel. The running gear may be wheel, crawler, variable or combined (Fig. 4–5) [5].

The robot management complex includes: the information management part, the post of the mobile robot operator and a set of receiving and transmitting equipment that provides the transfer of information from the robot to the post of the operator and the teams that control the operator's post on the mobile robot.

Remote control of the machine can be carried out from the control station by cable at a distance of 100–150 meters, through the fiber optic communication line — at a distance of 300 meters, by radio — at a distance of up to 1000 meters. The choice of the communication channel option is determined depending on the operational environment and the type of equipment used. It is also possible to connect with works on Wi-Fi channels and Bluetooth.

When performing technological operations, the operator, using information about the object and the progress of the work, obtained from cameras and displayed on the screens monitors, continuously manages

manually by the executive mechanisms of the manipulator and vehicle.

To date, artificial intelligence [7] and robotics are closely linked to one another. One of the important directions of artificial intelligence is the purposeful behavior of robots, the creation of intellectual robots capable of autonomously carrying out operations to fulfill the objectives of the goals set by man. Operations that can perform work equipped with artificial intelligence is first of all: the definition of the system of the executive mechanism of actuating an explosive device (time, mobile phone, radio signal) with the subsequent blocking of the operation of the explosive device, using special equipment; in the presence of a gas analyzer, the type and type of explosives used; using portable X-ray installations, install a system for actuating an explosive device, provide possible variants for the disposal of an explosive device and determine the zone of possible damage.

Conclusions. The introduction of new technologies, namely artificial intelligence, with the use of robots-sappers will facilitate the conduct of reviews and shorten the time to decide on further actions with the detected explosive device.

Literature

1. Басін К. В. Криміналістична вибухотехніка у боротьбі зі злочинами терористичної спрямованості / К. В. Басін, О. І. Ізотов, О. Л. Семенюк. — К., 2012.
2. Біленчук П. Д. Міжнародний тероризм: консолідований аналіз забезпечення безпеки / П. Д. Біленчук, А. В. Кофанов, О. Л. Кобилянський. Навч. посіб. Київ: ННІПСК КНУВС, 2009. — 72 с. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5464>
3. Іщенко А. В. Засоби і методи виявлення вибухових речовин та пристроїв у боротьбі з тероризмом / А. В. Іщенко, М. В. Кобець. — К., 2005. 144 с.
4. Кофанов А. В. Особливості проведення огляду і збору слідової інформації на місці кримінального вибуху / А. В. Кофанов, О. Л. Кобилянський, Ю. П. Приходько. Метод. реком. — К.: УкрДГПІ, 2013. — 36 с.

5. Кофанов А. В. Актуальні питання розробки бортової навігаційної апаратури з елементами штучного інтелекту мобільного робота для розмінування вибухонебезпечних предметів / А. В. Кофанов, Ю. П. Приходько // Криміналістика і судебна експертиза. Вип. 58, ч. 1 — К., 2013. — С. 187–192.
6. Кузьмічов В. С. Катастрофи в авіації: криміналістичний аналіз / В. С. Кузьмічов, Є. М. Моїсєєв, В. С. Мацишин, Г. І. Прокопенко, С. С. Бичкова. Науково-практичне видання. — К.: КВІЦ, 2005. — 500 с.
7. Lauger, George F. (2003). Artificial Intelligence. Strategists and methods for solving complex problems, p. 864.
8. Огляд пасажирських повітряних суден та авіаційних об'єктів на наявність вибухових пристроїв, вибухових речовин і вибухових компонентів: метод. рек. / [Василинчук В. І., Кофанов А. В., Антонюк П. Є., Приходько Ю. П. та ін.]; — К.: ФОП Кандиба Т. П., 2015. — 88 с.
9. Фатєєв В. М. Типові характеристики вибухових речовин і піротехнічних сумішей, які використовуються правопорушниками в злочинних цілях / В. М. Фатєєв, Ю. В. Саламаха, В. І. Пащенко. — К., 1999. — 74 с.

References

1. Basin K. V. Kryminalistychna vybukhotekhnika u borotbi zi zlochynamy terorystychnoi spriamovanosti / K. V. Basin, O. I. Izotov, O. L. Semeniuk. — K., 2012.
2. Bilenchuk P. D. Mizhnarodnyi teroryzm: konsolidovanyi analiz zabezpechennia bezpeky / P. D. Bilenchuk, A. V. Kofanov, O. L. Kobylanskyi. Navch. posib. Kyiv: NNIPSK KNUVS, 2009. — 72 s. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5464>
3. Ishchenko A. V. Zasoby i metody vyivlennia vybukhovyykh rehovyn ta prystroiv u borotbi z teroryzmom / A. V. Ishchenko, M. V. Kobets. — K., 2005. 144 s.
4. Kofanov A. V. Osoblyvosti provedennia ohliadu i zboru slidovoi informatsii na mistsi kryminalnogo vybukhu / A. V. Kofanov, O. L. Kobylanskyi, Yu. P. Prykhodko. Metod. rekom. — K.: UkrDHRI, 2013. — 36 s.
5. Kofanov A. V. Aktualni pytannia rozrobky bortovoi navihatsiinoi aparatury z elementamy shtuchnoho intelektu mobilnogo robota dlia rozminuvannia vybukhonebezpechnykh predmetiv / A. V. Kofanov, Yu. P. Prykhodko // Krymynalytyka i sudebnaia ekspertyza. Vyp. 58, ch.1 — K., 2013. — S. 187–192.
6. Kuzmichov V. S. Katastrofy v aviatsii: kryminalistychnyi analiz / V. S. Kuzmichov, Ye. M. Moiseiev, V. S. Matsyshyn, H. I. Prokopenko, S. S. Bychkova. Naukovo-praktychne vydannia. — K.: KVITs, 2005. — 500 s.
7. Lauger, George F. (2003). Artificial Intelligence. Strategists and methods for solving complex problems, p. 864.
8. Ohliad pasazhyrskykh povitrianykh suden ta aviatsiinykh ob'ektiv na naiavnist vybukhovyykh prystroiv, vybukhovyykh rehovyn i vybukhovyykh komponentiv: metod.rek. / [Vasylynchuk V. I., Kofanov A. V., Antoniuk P. Ye., Prykhodko Yu. P. ta in.]; — K.: FOP Kandyba T. P., 2015. — 88 s.
9. Fatieiev V. M. Typovi kharakterystyky vybukhovyykh rehovyn i pirotekhnichnykh sumishei, yaki vykorystovuiut-sia pravoporushnykamy v zlochyynykh tsiliakh / V. M. Fatieiev, Yu. V. Salamakha, V. I. Pashchenko. — K., 1999. — 74 s.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2019

УДК 323:351

Островий Олексій Володимирович

*здобувач кафедри управління персоналом та економіки підприємства
Донецький державний університет управління*

Островой Алексей Владимирович

*соискатель кафедры управления персоналом и экономики предприятия
Донецкий государственный университет управления*

Ostrovoy Alexey

Applicant at the

Department of Personnel Management and Enterprise Economics

Donetsk State University of Management

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-5010

ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРНЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ

ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРНЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

INSTRUMENTS OF THE STATE POLICY TO ENSURE KIBERNETIC SECURITY

Анотація. В статті обґрунтовано доцільність незалежного аудиту, а також пов'язаних з ним процесів стандартизації та сертифікації як складових національної системи кібербезпеки України та інструментів формування ефективної державної політики в сфері кіберзахисту.

Сформовано поняття аудиту в сфері інформаційної безпеки та визначено його об'єкти.

З метою підвищення ефективності аудиту та пов'язаних з ним процесів, виокремлено різні групи оцінки об'єктів системи інформаційної безпеки в залежності від періоду, за який проводиться аналіз, оцінивши їх стан в минулому, теперішньому та майбутньому часі. Виокремлено основні види аудиту: галузевий аудит, аудит на відповідність вимогам конкретного стандарту і відповідної сертифікації та аудит кібербезпеки. Сфокусовано увагу на аудиті кібербезпеки.

Запропоновано методіку проведення аудиту кібербезпеки підприємства (організації) за основними модулями.

В результаті проведеного дослідження визначено проблеми здійснення аудиту в сфері кібербезпеки. Акцентовано увагу на особливостях державної політики щодо стандартизації технічного захисту інформації, визначено основні недоліки. Досліджено сучасні напрацювання в сфері міжнародної стандартизації управління інформаційною безпекою. Проаналізовано особливості державної політики в сфері стандартизації кібербезпеки, яку сформовано у ряді країн світу у відповідь на зростаючий рівень кіберзагроз.

Актуалізовано формування комплексної галузевої системи кібербезпеки, яка зорієнтована на міжнародні норми та досвід. Сформовано рекомендації щодо здійснення аудиту в сфері інформаційної безпеки та розвитку державної політики стандартизації та сертифікації.

Ключові слова: державна політика, інформаційна безпека, кібербезпека, аудит, сертифікація, стандартизація.

Аннотация. В статье обоснована целесообразность независимого аудита, а также связанных с ним процессов стандартизации и сертификации как составляющих национальной системы кибербезопасности Украины и инструментов формирования эффективной государственной политики в сфере киберзащиты.

Сформировано понятие аудита в сфере информационной безопасности и определены его объекты.

С целью повышения эффективности аудита и связанных с ним процессов, выделены различные группы оценки объектов системы информационной безопасности в зависимости от периода, за который производится анализ, оценив их состояние в прошлом, настоящем и будущем времени. Выделены основные виды аудита: отраслевой аудит, аудит на соответствие требованиям конкретного стандарта и соответствующей сертификации и аудит кибербезопасности. Сфокусировано внимание на аудите кибербезопасности.

Предложена методика проведения аудита кибербезопасности предприятия (организации) по основным модулям.

В результате проведенного исследования определены проблемы аудита в сфере кибербезопасности. Акцентировано внимание на особенностях государственной политики по стандартизации технической защиты информации, определены основные недостатки. Исследованы современные наработки в сфере международной стандартизации управления информационной безопасностью. Проанализированы особенности государственной политики в сфере стандартизации кибербезопасности, сформированной в ряде стран мира в ответ на растущий уровень киберугроз.

Актуализировано формирование комплексной отраслевой системы кибербезопасности, ориентированной на международные нормы и опыт. Сформированы рекомендации по аудиту в сфере информационной безопасности и развития государственной политики стандартизации и сертификации.

Ключевые слова: государственная политика, информационная безопасность, кибербезопасность, аудит, сертификация, стандартизация.

Summary. The article substantiates the feasibility of an independent audit, as well as related standardization and certification processes as part of the national cyber security system of Ukraine, and tools for the formation of an effective state policy in the field of cyber defense.

The concept of audit in the field of information security has been formed and its objects have been defined.

In order to improve the efficiency of the audit and related processes, various groups for evaluating information security objects have been allocated, depending on the period for which the analysis has been made, assessing their condition in the past, present and future tense. The main types of audit (industry audit, audit for compliance with the requirements of a particular standard and relevant certification and cyber security audit) have been highlighted. Focus on cybersecurity audit has been made.

Methodology for conducting an audit of the enterprise (organization) cybersecurity for the main modules has been proposed.

As a result of the study, audit problems in the field of cyber security have been identified. The attention has been focused on the peculiarities of the state policy on the standardization of technical information protection, the main drawbacks have been identified. Modern developments in the field of international standardization for information security management have been researched. The features of the state policy in the field of cyber-security standardization, formed in a number of countries in response to the growing level of cyber threats, have been analyzed.

The formation of an integrated industry-wide cybersecurity system focused on international norms and experience has been updated. Recommendations for the audit in the field of information security and state policy standardization and certification development have been formed.

Key words: state policy, information security, cybersecurity, auditing, certification, standardization.

Постановка проблеми. Аналіз основних статистичних показників, які характеризують рівень використання інформаційно-комунікаційних технологій на підприємствах та в організаціях України, дозволив констатувати зростання кількості комп'ютерної техніки, підвищення доступу до мережі Інтернет та збільшення рівня використання інформаційно-комунікаційних технологій в своїй діяльності.

Але запровадження сучасних цифрових технологій створило не лише передумови для розвитку підприємств та національної економіки в цілому, але й спричинило посилення вразливості в комп'ютерних мережах, підвищення ризику виникнення кіберінцидентів та зростання рівня злочинності в сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

Так, темп зростання кількості злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку за 2014–2017 роки склав 480,8%. За 8 місяців 2018 року цей показник вже перевищив рівень 2016 року на 117,9% [1, с. 157].

Така ситуація потребує аналізу ситуації та формування обґрунтованої дієвої державної політики, яка спрямована на забезпечення інформаційної безпеки

та використовує відповідні сучасні інструменти, що, в свою чергу, актуалізує проблеми аудиту, стандартизації та сертифікації в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний вклад у розвиток основних аспектів забезпечення інформаційної безпеки знайшли відображення у працях Л. Гнатюка [2], І. Діордіці [3], Д. Дубова [4], В. Ліпкана [5], В. Шеломенцева [6] та інших.

Однак в умовах формування ефективної державної політики в сфері кіберзахисту, питання незалежного аудиту та пов'язаних з ним проблем стандартизації та сертифікації потребують більш глибокого наукового вивчення. Це дозволить забезпечити належний рівень кібербезпеки, як однієї зі складових національної безпеки.

Формулювання цілей статті. Метою статті є формування інструментів державної політики забезпечення кібернетичної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Стандартизація та сертифікація інформаційної безпеки, гармонізація з міжнародними стандартами, здійснення незалежного аудиту в цій сфері є інструментами державної політики та складовими національної системи кібербезпеки України, яка знаходиться на етапі формування.

Враховуючи тематику дослідження, вважаємо за доцільне визначитися з поняттям аудиту в сфері інформаційної безпеки.

Пропонуємо під аудитом розуміти процес, під час якого компетентна, незалежна особа оцінює кількісну інформацію, яка стосується діяльності певної системи інформаційної безпеки з метою формування висновків про відповідність цієї інформації встановленим критеріям та розробки заходів щодо виправлення викритих недоліків і попередження загроз.

До об'єктів аудиту в сфері інформаційної безпеки слід віднести окремі і взаємопов'язані управлінські, організаційні, інформаційні та інші форми функціонування відповідної системи, що визначаються, стан яких може бути оцінено кількісно та якісно.

Слід зазначити, що з метою підвищення ефективності аудиту та пов'язаних з ним процесів, представляється доцільним виокремлення різних груп оцінки об'єктів системи інформаційної безпеки в залежності від періоду, за який проводиться аналіз, оцінивши їх стан у часі (рис. 1).

Звертаючи увагу на аудит в сфері інформаційної безпеки, слід виокремити такі його основні види:

галузевий аудит, аудит на відповідність вимогам конкретного стандарту і відповідної сертифікації та аудит кібербезпеки (рис. 2).

Однак, слід вказати на той факт, що перші два види аудиту суворо обмежені певною галуззю та сферою дії (охопленням) конкретного стандарту і не можуть відображати повної картини захищеності організації.

Аудит кібербезпеки є набагато ширшим та являє собою комплексну оцінку ступеню захищеності організації, яка складається з певних модулів, що виконуються цілком, або вибірково, в залежності від поставленої цілі, здійснюється перевірка відповідності регуляторним нормам, оцінка безпеки роботи з контрагентами та за результатами якої формуються рекомендації практичного і методичного характеру.

Методика проведення аудиту кібербезпеки підприємства (організації) за основними модулями наведена у табл. 1.

Однак, в контексті дослідження аудиту в сфері кібербезпеки, слід вказати на ряд проблем, які потребують уваги. Серед основних з них слід виокремити такі:

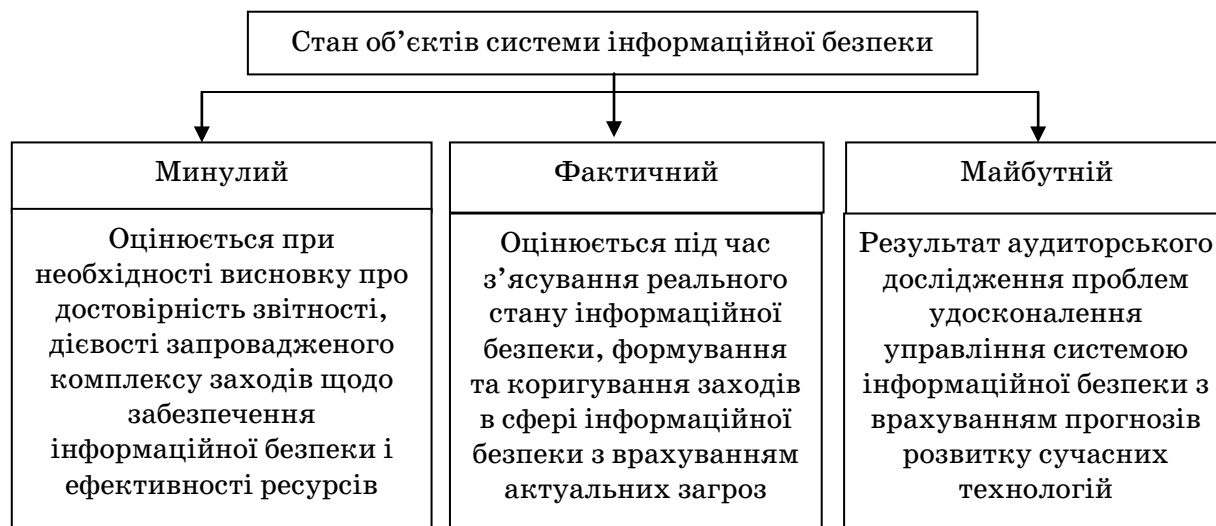


Рис. 1. Групи оцінки об'єктів системи інформаційної безпеки в залежності від часу

Джерело: сформовано автором

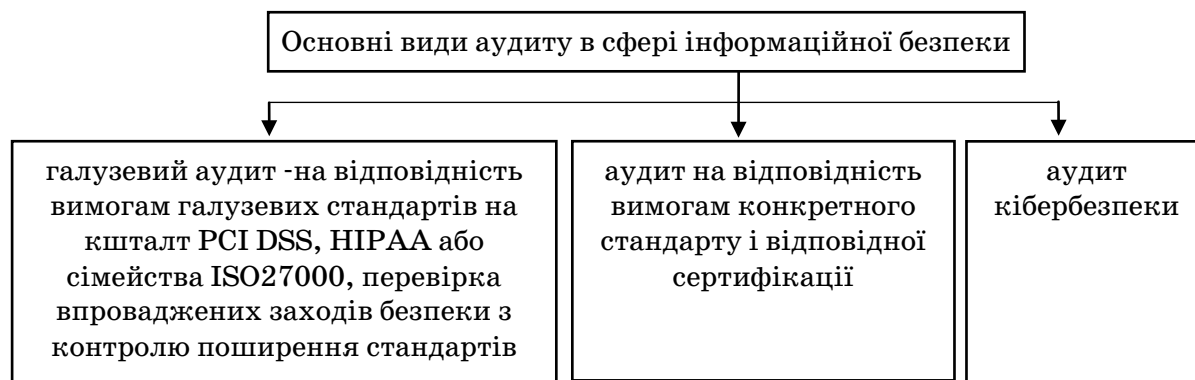


Рис. 2. Основні види аудиту в сфері інформаційної безпеки

Джерело: сформовано автором

Таблиця 1

Методика проведення аудиту кібербезпеки

№	Модуль	Мета	Процедура	Результат
1	Аудит бізнес-процесів та організаційної структури	обґрунтування розвитку кібербезпеки не як витратної складової, а як частини розвитку	Знайомство з організацією, її структурою управління. Оцінка ризиків	Розуміння процесів діяльності, формування переліку критично важливих процесів і більш небезпечних ризиків.
2	Аудит процесів управління і забезпечення кібербезпеки	Підготовка до активної роботи і ефективного реагування в разі кіберінцидентів або під час кібератаки.	У сучасній компанії сфера дії кібербезпеки розподілена між підрозділами, які безпосередньо та опосередковано впливають на рівень захисту, що потребує оцінки ефективності процесів управління кібербезпекою і взаємодії між елементами	Формування карти розвитку існуючих і впровадження нових процесів, які повинні забезпечити необхідний рівень кіберзахисту бізнесу.
3	Оцінка технічної захищеності (сканування і тестування на проникнення)	Періодична незалежна оцінка: зовнішнє і внутрішнє сканування для визначення вразливостей, тестування на проникнення ззовні і зсередини компанії.	Тестування на проникнення «наосліп» (Blackbox), аудит засобів безпеки і налаштувань, «біле» тестування на проникнення (Whitebox) з усіма конфігураціями і доступами на руках.	Результати етапу будуть цікаві технічним підрозділам і фахівцям, які матимуть практичну користь з рекомендацій, складених консультантами і «білими» хакерами
4	Оцінка стійкості організації до соціальної інженерії	Перевірка стійкості компанії до елементів соціальної інженерії: фішинг та вішинг	Залежно від специфіки проекту проводяться масові або персоналізовані фішингові розсилки, які фокусуються на конкретних співробітників компанії	Результат багато в чому залежить не від налаштувань технічних засобів безпеки, а від підготовки співробітників компанії до таких дій з боку зловмисників.
5	Аудит «тіньових» інформаційних технологій	Виявлення технічних пристроїв, які не належать до розряду корпоративних	Виявлення несанкціонованих програмних і апаратних продуктів в компанії, які можуть або використовуються зловмисниками	Уникнення хаосу з точки зору контролю за умов запровадження концепції «принеси свій пристрій»
6	Аудит безпеки процесів аутсорсингу	Оцінка ризиків співробітництва зі сторонніми компаніями	Перевірка існуючих контрагентів та умов роботи з ними, процесу залучення нових виконавців до роботи з компанією	Управління ризиками співробітництва зі сторонніми компаніями

Джерело: розроблено автором

- необхідність прийняття відповідних нормативних документів, які спрямовані на формування та практичну реалізацію інституту незалежних аудиторів;
- унормування порядку та методики здійснення аудиту кібербезпеки, що обумовлено його здійсненням, згідно з Законом «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», на основі міжнародних стандартів. Однак, в положеннях цього документу відсутні посилання на Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», в статті 8 якого визначено, що «державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, повинні оброблятися в системі із застосуванням комплексної системи захисту інформації з підтвердженою відповідністю» [7].

У цьому контексті слід погодитись з Л. С. Гнатюком [2], який звертає увагу на той факт, що під дію цієї норми потрапляють практично всі об'єкти

критичної інформаційної інфраструктури, значна кількість яких знаходиться в недержавному секторі (наприклад, в енергетиці, транспортній системі, телеком-індустрії, фармацевтиці тощо).

Однак, Комплексна система захисту інформації (КСЗІ), яка базується на вітчизняному стандарті КСЗІ НД ТЗІ 2.5-004-99, а також вимога її обов'язкового застосування на об'єктах часто критикується як спеціалістами, так і представниками сфери бізнесу [8; 9; 10].

Зазначимо, що в Україні в сфері державної стандартизації технічного захисту інформації діє єдина серія нормативних документів (виключенням є лише банківський сектор), де основним є НД ТЗІ 2.5-004-99 «Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу» [11], розроблений на основі Канадських критеріїв безпеки комп'ютерних систем, з урахуванням прийнятих у 2005 році міжнародних «Загальних критеріїв» (ISO 15408), що є методологічною базою для визначення вимог захисту комп'ютерних систем

від несанкціонованого доступу, створення захисних систем та оцінки ступені захищеності.

Однак, критерієм захищеності інформації в цьому документі виступає відповідність архітектури та параметрів програмно-апаратних засобів об'єкта чіткому регламенту — КСЗІ, що відрізняє його від серії ISO/IEC27000, яка концентрується, переважно, на менеджменті інформаційної безпеки і є найпоширенішою в світі.

Цілком слушною в цьому контексті є думка фахівців [2], які звертають увагу на той факт, що внутрішня структура і механізм впровадження концепції КСЗІ не відповідає вимогам сучасного кіберзахисту, особливо це стосується недержавного сектору. Така ситуація обумовлена рядом недоліків, основні з яких відзначено на рис. 3.

Відзначаючи основні недоліки вітчизняної КСЗІ, слід звернути увагу на сучасні напрацювання в сфері міжнародної стандартизації управління інформаційною безпекою, які застосовуються в розвинутих країнах, не мають вищевказаних вад та є відкритими для використання (табл. 2).

Однак, зупиняючись на серії міжнародних стандартів ISO/IEC27001 слід констатувати, що в якості державного стандарту в Україні визнано лише перший варіант ISO/IEC27001, який застосовано в банківській сфері у вигляді вимог СОУ Н НБУ 65.1 СУІБ 1.0: 201010 (відповідно до закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» Національний банк України — один з суб'єктів

національної системи кібербезпеки) [14]. Нажаль, в інших галузях ці стандарти поки не використовуються, що обумовлено рядом причин, основною з яких відзначається правова неврегульованість. Хоча міжнародні стандарти з інформаційної безпеки ISA 099 та IEC 62443 є спеціалізованими відкритими стандартами, пристосованими для використання на об'єктах критичної інфраструктури приватної форми власності.

Як свідчать результати аналізу зарубіжного досвіду, з метою недопущення недоброчесної конкуренції та монополізації регуляторної діяльності в цій сфері, практикується формування та використання альтернативних стандартів та моделей з кібербезпеки, призначених для різних галузей, що знаходяться у недержавному секторі.

Так, наприклад, в США, наряду з використанням приватними структурами NIST Cybersecurity Framework, в галузі енергетики діють стандарти NERC CIP [15], розроблені неприбутковою недержавною організацією Північноамериканською корпорацією з забезпечення надійності електросистем (North American Electric Reliability Corporation). Слід вказати, що ці стандарти рекомендовані до використання експертами київського відділення ISACA (Міжнародна професійна неприбуткова асоціація, орієнтована на IT-менеджмент) у вітчизняному паливно-енергетичному комплексі.

Дослідження європейського досвіду в контексті даного питання дозволило зазначити, що країни

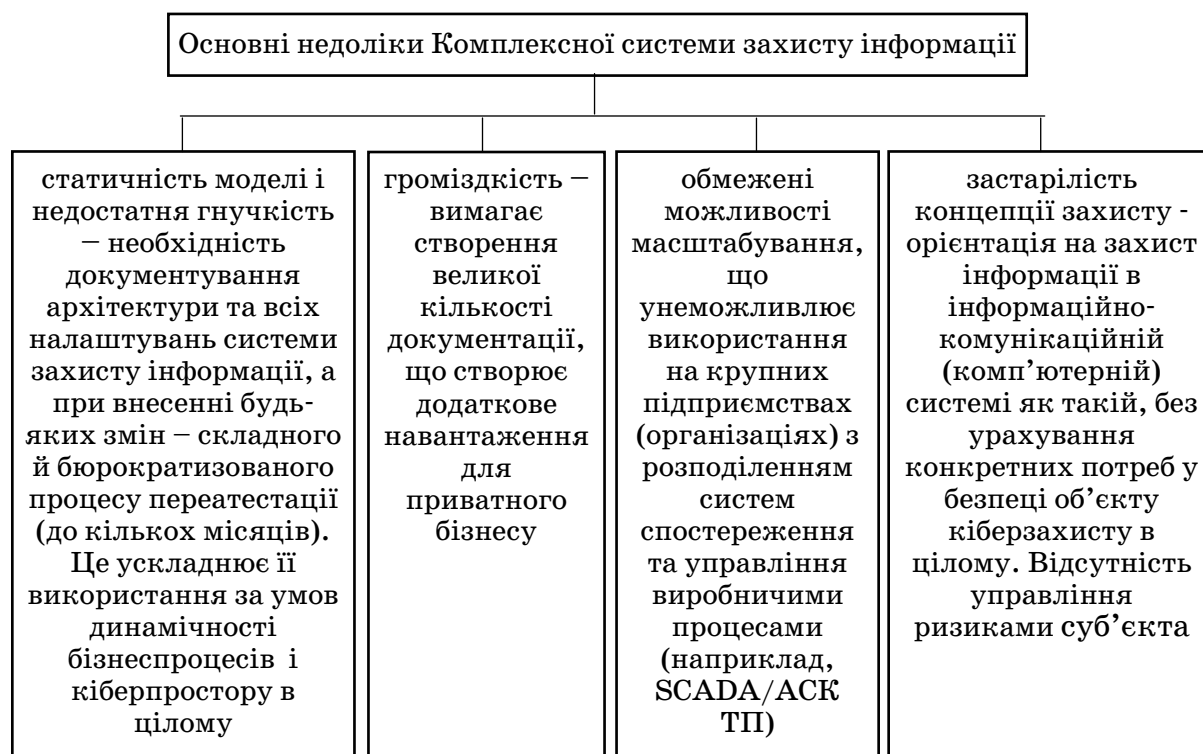


Рис. 3. Основні недоліки Комплексної системи захисту інформації
Джерело: сформовано автором на основі [2; 9]

Таблиця 2

Міжнародні стандарти кібербезпеки

Назва	Розробник	Характеристики	Результат
Серія міжнародних стандартів ISO/IEC270009	Міжнародна організація з стандартизації (ISO) спільно з Міжнародною електротехнічною комісією (IEC),	Модель (фреймворк) для розробки, впровадження, функціонування, моніторингу, аналізу, підтримки та поліпшення системи менеджменту інформаційної безпеки як на загальному рівні (27001), так і в окремих секторах та галузях (фінанси, транспорт, енергетика, охорона здоров'я, оператори зв'язку, хмарні обчислення, інфраструктурні проекти, аудит і сертифікація тощо). Постійно доповнюється новими документами	Оптимізація процесів захисту інформаційних ресурсів і управління ризиками для них.
National Institute of Standards and Technology Cybersecurity Framework (NIST CSF)	Американський Інститут стандартів і технологій (для організацій приватного сектору США)	Відкритий, призначений виключно для добровільного використання. Достатньо «гнучкий» для адаптації в різних умовах/країнах, що зумовило його поширеність у світі. Уперше NIST CSF був випущений у 2014 році, є оновлені версії	комплекс методологій та рекомендацій щодо зниження ІТ-ризиків, а також запобігання, моніторингу і реагування на кібератаки.

Джерело: складено автором на основі [2; 12; 13]

ЄС працюють над створенням на основі існуючого Європейського агентства з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA) Агентства ЄС із кібербезпеки та запровадженням сучасної європейської системи сертифікації, яка здатна забезпечити безпеку цифрових продуктів та послуг [16].

Зазначимо, що таке Агентство матиме постійний мандат та можливість надавати державам-членам ефективну допомогу та реагувати на кібератаки. А нові європейські сертифікати спрямовані на забезпечення кібербезпеки у сфері критичної інфраструктури (енергетичні та транспортні мережі). Прогнозується, що визнання цих сертифікатів державами-членами ЄС сприятиме зниженню адміністративних витрат та витрат окремих компаній.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Формування

державної політики забезпечення кібербезпеки, адекватної сучасним загрозам, потребує розробки та використання сучасних інструментів, серед яких доцільно виокремити аудит, процеси стандартизації та сертифікації. Зазначимо, що для національної економіки актуалізується формування комплексної галузевої системи кібербезпеки, яка зорієнтована на міжнародні норми та досвід. Основні вітчизняні напрацювання у цьому напрямі пов'язані лише з певними практиками, які запроваджено окремими галузями та підприємствами різних форм власності.

У зв'язку з цим є необхідність у формуванні та вдосконаленні вже існуючої відповідної нормативної бази, спрямованої на забезпечення кібернетичної безпеки, що входить до основних задач і перспектив подальших досліджень.

Література

1. Кравцова М. О. Сучасний стан і напрями протидії кіберзлочинності в Україні / М. О. Кравцова // Вісник Кримінологічної асоціації України. — 2018. — № 2(19) — С. 155–166.
2. Гнатюк С. Л. Актуальні питання розвитку державно-приватної взаємодії у сфері забезпечення кібербезпеки в Україні: [аналітична записка] / С. Л. Гнатюк. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/kiberbezpek-d3e61.pdf>
3. Діордіца І. Поняття та зміст кіберзлочинності / І. Діордіца. URL: <http://goal-int.org/ponyattya-ta-zmist-kiberzlochinnosti>
4. Дубов Д. В. Стратегічні аспекти кібербезпеки України / Д. В. Дубов // Стратегічні пріоритети: [наук.-аналіт. щокварт. зб.] / Нац. ін-т стратег. дослідж. К.: НІСД, 2013. № 4 (29). С. 119–126.
5. Ліпкан В. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях / Ліпкан В., Ліпкан О. Вид. 2-ге, доп. і перероб. К.: Текст, 2008. 400 с.
6. Шеломенцев В. П. Правове забезпечення системи кібернетичної безпеки України та основні напрями її удосконалення / В. П. Шеломенцев // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2012. Вип. 1. С. 312–320.

7. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5.07.1994 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, №31, ст. 286. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
8. Грабовий А. Закон про кібербезпеку та Стратегія кібербезпеки України / А. Грабовий // Юрист & Закон. 2017. № 26. URL: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010553
9. Янковський А. Що не так з проектом про кібербезпеку та як його вдосконалити / А. Янковський. URL: <https://ain.ua/2017/06/10/kiberbezpeka-v-nebezpeci>
10. Бараш Л. Кибербезопасность в Украине. Дискуссия / Л. Бараш. URL: http://ko.com.ua/kiberbezopasnost_v_ukraine_diskussiia_121089
11. НД ТЗІ 2.5-004-99 «Критерії оцінки захищеності інформації в комп'ютерних системах від несанкціонованого доступу». URL: <http://am-soft.ua/files/KSZI/2.5-004-99.pdf>
12. ISO/IEC27000 family — Information security management systems. URL: <https://www.iso.org/isoiec-27001-information-security.html>
13. NIST Releases Version 1.1 of its Popular Cybersecurity Framework. URL: <https://www.nist.gov/cyberframework/draft-version-11>
14. Методи захисту в банківській діяльності система управління інформаційною безпекою. Вимоги (ISO/IEC27001:2005, MOD) Стандарт організації України. URL: <https://kyianyn.files.wordpress.com/2010/12/nbu-27001.pdf>
15. CIP Standards. URL: <http://www.nerc.com/pa/Stand/Pages/CIPStandards.aspx>
16. В ЄС створюють агентство із кібербезпеки та нові сертифікати для цифрових продуктів. URL: <https://www.unian.ua/science/2143199-v-es-stvoryat-agentstvo-iz-kiberbezpeki-ta-novi-sertifikati-dlya-tsifrovih-produktiv.html>

References

1. Kravcova M. O. (2018) Suchasnyj stan i naprjamy protydiji kiberzlochynnosti v Ukraini [The current state and directions of counteraction to cybercrime in Ukraine]. Visnyk Kryminologichnoji asociaciji Ukrainy [Bulletin of the Criminological Association of Ukraine], No.2 (19), pp. 155–166. (in Ukrainian).
2. Ghnatjuk S. L. Aktualni pytannja rozvytku derzhavno-privatnoji vzajemodiji u sferi zabezpechennja kiberbezpeky v Ukraini: analitychna zapyska [Topical issues of development of public-private interaction in the field of cyber security in Ukraine: analytical note]. Available at: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/kiberbezpek-d3e61.pdf>
3. Diordica I. Ponjattja ta zmist kiberzlochynnosti [The concept and content of cybercrime]. Available at: <http://goal-int.org/ponyattja-ta-zmistkiberzlochinnosti>.
4. Dubov D. V. (2013) Strategichni aspekty kiberbezpeky Ukrainy [Strategic Aspects of Cybersecurity in Ukraine]. Strategichni priorytety: [nauk.-analit. shhokvart. zb.] [Strategic priorities: [scientific and analytical quarterly collection]]. К.: National Institute for Strategic Studies, No. 4 (29). — PP. 119–126. (in Ukrainian).
5. Lipkan V., Lipkan O. (2008) Nacionaljna i mizhnarodna bezpeka u vyznachennjakh ta ponjattjakh [National and international security in definitions and concepts] — Edition. 2nd. К.: Text, 400 p. (in Ukrainian).
6. Shelomencev V. P. (2012) Pravove zabezpechennja systemy kibernetichnoji bezpeky Ukrainy ta osnovni naprjamy jiji udoskonalennja [Legal support of the system of cybernetic security of Ukraine and the main directions of its improvement]. Borotjba z orghanizovanoju zlochynnistju i korupcijeju (teorija i praktyka) [Fighting Organized Crime and Corruption (theory and practice)] No. 1. — PP. 312–320. (in Ukrainian).
7. Zakon Ukrainy «Pro zakhyst informacii v informacijno-telekomunikacijnykh systemakh» vid 5.07.1994 r [Law of Ukraine «On Protection of Information in Information and Telecommunication Systems» of July 5, 1994]. Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy (VVR), 1994, №31, st.286 [Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1994, No.31] Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр>
8. Ghrabovij A. (2017) Zakon pro kiberbezpeku ta Strateghija kiberbezpeky Ukrainy [Cybersecurity Act and Cybersecurity Strategy of Ukraine]. Juryst & Zakon [Lawyer & Law], No.26. Available at: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA010553
9. Jankovskij A. (2017) Shho ne tak z proektom pro kiberbezpeku ta jak jogho vdoskonalyty [What's wrong with the cybersecurity project and how to improve it]. Available at: <https://ain.ua/2017/06/10/kiberbezpeka-v-nebezpeci>
10. Barash L. Kyberbezopasnostj v Ukraine. Dyskussija [Cybersecurity in Ukraine. The discussion] Available at: http://ko.com.ua/kiberbezopasnost_v_ukraine_diskussiia_121089
11. ND TZI 2.5-004-99 «Kryteriji ocinky zakhyshhenosti informacii v komp'juternykh systemakh vid nesancionovanogho dostupu» [ND TZI 2.5-004-99 «Criteria for assessing information security in computer systems from unsanctioned access»] Available at: <http://am-soft.ua/files/KSZI/2.5-004-99.pdf>
12. ISO/IEC27000 family — Information security management systems Available at: <https://www.iso.org/isoiec-27001-information-security.html>
13. NIST Releases Version 1.1 of its Popular Cybersecurity Framework Available at: <https://www.nist.gov/cyberframework/draft-version-11>
14. Metody zakhystu v bankivskij dijalnosti systema upravlinnja informacijnoju bezpekoju. Vymoghy (ISO/IEC27001:2005, MOD) Standart orghanizaciji Ukrainy [Methods of protection in banking activity information security

management system. Requirements (ISO/IEC27001:2005, MOD) The standard of organization of Ukraine] Available at: <https://kyianyn.files.wordpress.com/2010/12/nbu-27001.pdf>

15. CIP Standards. Available at: <http://www.nerc.com/pa/Stand/Pages/CIPStandards.aspx>

16. V JeS stvorjatj aghentstvo iz kiberbezpeky ta novi sertyfikaty dlja cyfrovykh produktiv [The EU will create a cyber security agency and new certificates for digital products]. Available at: <https://www.unian.ua/science/2143199-v-es-stvoryat-agentstvo-iz-kiberbezpeki-ta-novi-sertifikati-dlya-tsifrovih-produktiv.html>

Стаття надійшла до редакції 25.02.2019

УДК 353

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Литвин Наталія Михайлівна

*Член Всеукраїнської Асамблеї докторів наук з державного управління,
старший викладач кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом*

Литвин Наталия Михайловна

*Член Всеукраинской Ассамблеи докторов наук по государственному управлению,
старший преподаватель кафедры публичного администрирования
Межрегиональная Академия управления персоналом*

Lytvyn Nataliia

*Member of the Ukrainian Assembly of Doctors of
Science in Public Administration,
Senior Lecturer of the Department of Public Administration
Interregional Academy of Personnel Management*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4842

ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

THE PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE: NORMATIVE AND LEGAL ASPECTS

Анотація. На сьогодні питання правового регулювання місцевого самоврядування викликають великий інтерес фахівців різних сфер, як правової науки, так і голів місцевих громад. Отже, першочергового значення набуває якість чинної нормативно-правової бази місцевого самоврядування, вкрай необхідної для забезпечення повноцінного та автономного функціонування місцевих громад.

Завдяки втіленням реформ за останні роки відбувся значний вплив на систему та зміст місцевого самоврядування загалом, збільшилася кількість нормативних актів, змінився зміст окремих правових категорій, що зумовило зміну теоретико-правових основ місцевого самоврядування.

Проведені в Україні реформи багато в чому змінили існуючі раніше пріоритети будівництва державності. Це стосується основних напрямів формування системи органів державної й місцевої влади, які так чи інакше відчують труднощі перехідного періоду, який супроводжується пошуком оптимальних шляхів демократичного оновлення суспільства.

Отже, вкрай важливе теоретичне дослідження нормативних основ місцевого самоврядування. Важливість дослідження зумовлено крайньою недостатністю законодавчої бази на місцевому рівні та відсутністю законодавчих актів, що створюють організаційно-правові умови для реалізації деяких основних положень, встановлених Конституцією України у сфері місцевого самоврядування. Це стосується практично всіх аспектів місцевого самоврядування, як інституційних (організаційно-правових), так фінансових і економічних.

Втілення конкретних пропозицій та законопроектів щодо удосконалення законодавчих основ місцевого самоврядування в Україні дозволить визначити місце й роль місцевої влади в системі управління державою і суспільством, правові умови для реалізації конституційних принципів формування й діяльності місцевих громад, а також повноваження та гарантії ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: міське самоврядування, фінансова децентралізація, нормативно-правова база, реформа місцевого самоврядування.

Аннотация. На сегодня вопросы правового регулирования местного самоуправления вызывают большой интерес специалистов различных сфер, как правовой науки, так и глав местных общин. Итак, первостепенное значение приобретает

качество действующей нормативно-правовой базы местного самоуправления, крайне необходимой для обеспечения полноценного и автономного функционирования местных общин.

Благодаря воплощенным реформам за последние годы произошло значительное влияние на систему и содержание местного самоуправления в целом, увеличилось количество нормативных актов, изменилось содержание отдельных правовых категорий, что обусловило изменение теоретико-правовых основ местного самоуправления.

Проведенные в Украине реформы во многом изменили существовавшие ранее приоритеты строительства государственности. Это касается основных направлений формирования системы органов государственной и местной власти, которые так или иначе испытывают трудности переходного периода, который сопровождается поиском оптимальных путей демократического обновления общества.

Следовательно, крайне важно теоретическое исследование нормативных основ местного самоуправления. Важность исследования обусловлено крайней недостаточностью законодательной базы на местном уровне и отсутствием законодательных актов, создающих организационно-правовые условия для реализации некоторых основных положений, установленных Конституцией Украины в сфере местного самоуправления. Это касается практически всех аспектов местного самоуправления, институциональных (организационно-правовых), финансовых и экономических.

Воплощение конкретных предложений и законопроектов по совершенствованию законодательных основ местного самоуправления в Украине позволит определить место и роль местных властей в системе управления государством и обществом, правовые условия для реализации конституционных принципов формирования и деятельности местных общин, а также полномочия и гарантии эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, финансовая децентрализация, нормативно-правовая база, реформа местного самоуправления.

Summary. Issues of legal regulation of local self-government arouse great interest of specialists in various fields, both legal science and heads of local communities. The quality of the existing legal framework of local self-government, which is essential for the full and autonomous functioning of local communities, is of paramount importance.

As a result of the implemented reforms, in recent years there has been a significant impact on the system and content of local self-government as a whole, the number of regulations has increased, the content of certain legal categories has changed, which has led to a change in the theoretical and legal foundations of local self-government.

The reforms carried out in Ukraine in many ways changed the previously existing priorities of building statehood. This concerns the main directions of the formation of the system of state and local authorities, which in one way or another experience difficulties during the transition period, which is accompanied by the search for optimal ways of democratic renewal of society.

It is extremely important theoretical study of the regulatory framework of local government. The importance of the study is due to the extreme inadequacy of the legislative framework at the local level and the lack of legislative acts that create the organizational and legal conditions for the implementation of some key provisions established by the Constitution of Ukraine in the field of local self-government. This applies to almost all aspects of local government, institutional (organizational and legal), financial and economic.

The implementation of specific proposals and bills to improve the legislative framework of local self-government in Ukraine will determine the place and role of local authorities in the system of government and society, the legal conditions for the implementation of constitutional principles for the formation and activities of local communities, as well as powers and guarantees of the effectiveness of local governments.

Key words: local government, financial decentralization, regulatory framework, local government reform.

Постановка проблеми. Конституційно-правове забезпечення місцевого самоврядування в якості основ конституційного ладу є важливим елементом у становленні демократичної та правової держави. Тому варто приділити особливу увагу дослідженню нормативно-правової бази територіальних громад в Україні, та визначити низку законопроектів, ухвалення яких дозволить створити ефективну систему здійснення місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реалізації політики фінансової децентралізації приділено увагу в працях багатьох вітчизняних вчених, таких, як Я. Арабчук [1], Г. Возняк [3], М. Коніна [9], І. Луїна [6], Н. Слободянук [9] та ін.

Дослідженням нормативно-правового забезпечення у сфері діяльності територіальних громад в Укра-

їні займалися такі вітчизняні вчені, як Н. Гончарук [7], Р. Гришко [4], С. Серьогін [7], Д. Скупченко [8], Л. Сухарська [10] та ін. Зважаючи на реформування українського законодавства у сфері місцевого самоврядування, постає актуальним аналіз нових нормативно-правових актів, що регламентують діяльність територіальних громад.

Формулювання цілей статті. На сьогодні в Україні практично відсутні наукові розробки, у яких проводиться комплексний аналіз законодавства про місцеве самоврядування, також не має принципів побудови та методів його подальшого вдосконалення. Постійний розвиток нормативно-правової бази та нові проблеми які виникають на шляху місцевих громад, завжди призводять до деякого відставання правової теорії в даній сфері. Як свідчить практика,

окремі погляди й концепції, виявляються неспроможними або вимагають удосконалення, а іноді, навіть і докорінного перегляду. Нерідко в теорії конституційного та муніципального права трапляються явні прогалини, усе це в сукупності визначило актуальність теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. В Україні подальше реформування місцевих громад залежить від ступеня демократизації суспільства, відносин що складаються в ньому, політизації населення, рівня правової культури населення, формування різних громадських об'єднань тощо. Тому виникає необхідність подальшої теоретичної та практичної розробки нормативно-правових основ місцевого самоврядування.

Основними об'єктами діяльності місцевого самоврядування та муніципальної влади є питання місцевого значення, тобто ті питання які впливають із колективних інтересів населення певної територіальної громади. Та на сьогодні в Україні не розроблено остаточного визначення поняття основного об'єкта діяльності місцевої влади.

Місцеве самоврядування передбачає гарантоване державою право територіальних громад приймати рішення щодо місцевих питань самостійно й під свою відповідальність у рамках національного законодавства, це гарантується Конституцією України.

Однак упровадження реформи з децентралізації влади потребує прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів, які б забезпечили правове регулювання діяльності новостворених об'єднаних територіальних громад пропорційно до наданих їм широких повноважень. Це дозволить безперешкодно реалізувати вказану реформу та завершити процес децентралізації влади.

Основні принципи місцевого самоврядування визначаються в Європейській хартії місцевого самоврядування, а саме: принцип правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, принцип незалежності і автономії територіальних громад, проголошений у Конституції України, не завжди реалізується. Немає точних механізмів досягнення незалежності та автономії органів місцевого самоврядування, особливо це виявляється в процесі прийняття рішень. Визначення «питання місцевого значення» (ст. 140 Конституції) потребує більш точного посилення, тому що в Конституції України вони конкретно не визначені.

В Україні є деякі законодавчі основи для незалежності місцевих органів влади щодо бюджетної політики — вони можуть приймати рішення про встановлення місцевих податків і зборів, але їхня загальна сума є незначною. Прийнятий Бюджетний кодекс України дозволив регіонам проводити більш незалежну фінансову політику, проте він не вирішив усіх місцевих фінансових проблем громад,

зокрема фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проголошений принцип незалежності місцевих бюджетів на практиці не реалізовано повною мірою, що породжує безліч негативних тенденцій на всіх етапах місцевого бюджетування.

Вкрай важливо надати більше незалежності органам місцевого самоврядування, але вони повинні діяти в рамках закону й нести значну відповідальність за свою діяльність[8]. Під час втілення реформ місцевого самоврядування повинно здійснюватися управління місцевими й деякими національними справами шляхом делегування повноважень. Проте разом із цим необхідно більш чітко визначити фінансові ресурси, а також обов'язки й механізми контролю.

Україна намагається побудувати демократичне суспільство і йде шляхом зміцнення та розвитку демократії в країні. Для цього необхідно внести деякі законодавчі та організаційні зміни.

Функціонування органів місцевого самоврядування та їхня ефективність залежить не тільки від наявності всього комплексу необхідних норм і законів, а й від розуміння мешканцями своїх прав та можливостей у цьому процесі. Мається на увазі активна участь населення в процесі діяльності та організації місцевого самоврядування, причому не тільки через широку його участь, а саме зацікавленості в результатах.

Незважаючи на наявність законодавчих можливостей для участі громадськості в прийнятті рішень на місцевому рівні, не всі органи місцевого самоврядування використовували їх. На це є кілька причин:

- небажання владних структур і представників влади відкривати свою діяльність для громадськості;
- відсутність законодавчих обов'язків і відповідальності (а не тільки можливості) для органів місцевого самоврядування залучати громадськість до процесу прийняття рішень;
- страх перед державними службовцями, що громадяни своєю участю затримують процес прийняття рішень;
- відсутність необхідних знань і навичок для активної участі в українському громадянському суспільстві;
- відсутність інформації про державну діяльність.

Основними загальними проблемами на шляху участі громадськості в прийнятті рішень в Україні є:

- відсутність відповідного досвіду;
- відсутність методологічної та технологічної підтримки;
- недостатня й неповна підготовленість влади;
- недостатня законодавча підтримка (особливо на центральному рівні уряду).

Зміни до Конституції мають вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу, визначити адміністративно-територіальні одиниці й закріпити

низку інших гарантій для розвитку місцевого самоврядування. Саме тому, необхідно ухвалити першочергові законопроекти, а саме:

- Проект Закону № 2489 від 30.03.2015 «Про службу в органах місцевого самоврядування», метою є встановлення нових правових та організаційних засад в органах місцевого самоврядування, впровадження ефективного механізму запобігання корупції, підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців.
- Проект Закону № 2217а від 01.07.2015 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», метою якого є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.
- Проект Закону № 2145а-3 від 08.07.2015 «Про місцевий референдум», основним завданням законопроекту є забезпечення ефективного регулювання правовідносин, які виникають у процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, унормування права громадян ініціювати місцевий референдум, унеможливлення адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу.
- Проект Закону № 4773 від 03.06.2016 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», завдяки якому з'явиться можливість надавати кошти громадам, що приєднуються до спроможних об'єднаних громад, та зникнуть проблеми з фінансуванням новостворених об'єднаних громад у поточному році.
- Проект Закону № 6403 від 21.04.2017 «Про регулювання містобудівної діяльності», для створення містобудівної документації об'єднаних громад, адже без його прийняття неможливо залучити інвестиції для розвитку громад.
- Проект Закону № 6466 від 18.05.2017 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення, котрий опікуватиме міста обласного значення до формування спроможних громад. Без його прийняття міста обласного значення не прийматимуть участь у створенні громад.
- Проект Закону № 6636 від 22.06.2017 «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж», який визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж районів під час проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Даний законопроект допоможе усунути проблему з дублювання повноважень,

адже без його втілення так і залишиться проблема із неефективним використанням коштів для оплати дублюючих функцій.

- Проект Закону № 7118 від 18.09.2017 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад», метою законопроекту є розширення повноважень місцевої влади в галузі земельних відносин, передача сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень із розпорядження землями державної власності в межах території відповідних територіальних громад.
- Проект Закону № 7297–1 від 30.11.2017 «Про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад», прийняття законопроекту сприятиме розвитку громадянського суспільства та участі громадян у процесах прийняття рішень на місцевому рівні, а також забезпечить ефективну співпрацю органів місцевого самоврядування та членів територіальних громад, що сприятиме збільшенню довіри до органів влади з боку громадян.
- Проект Закону № 8051 від 22.02.2018 «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який має на меті законодавчо визначити основні засади утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Упорядкування та зменшення диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями призведе до консолідації країни в горизонтальному та вертикальному вимірах. Своєчасне визначення моделі районного поділу дозволить врахувати трансформацію мережі районів під час підготовки та проведення строкових місцевих виборів.

Ухвалення вищезгаданих законопроектів дозволить створити струнку систему здійснення місцевого самоврядування та повною мірою реалізовувати громадами питання самоврядуваного розвитку.

Зазначені нормативно-правові акти та зміни до них сприяють створенню позитивного балансу місцевого бюджету та формуванню чіткої ієрархічної структурованості місцевих бюджетів. Законодавчі зміни є компонентом фінансової децентралізації, що може як диференціювати так і уніфікувати підходи фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Нові законодавчі механізми надають можливість розширити сферу функціонування місцевих бюджетів у діяльності суб'єктів місцевого самоврядування [4].

Відображенням змін та реформ децентралізації управління є нові законодавчі акти, що визначають діяльність, зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування. Головною метою законодавчих змін реалізації політики децентралізації управління в Україні є формування територіальних громад. Насамперед зміни в законодавстві сприяють зростанню бюджетів територіальних громад та реалізують функціональні можливості створення

диференційованих джерел накопичення фінансових ресурсів.

Висновки. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування багато в чому визначається рівнем розвитку його правової бази. Удосконалення місцевого самоврядування на етапі реального реформування неможливе без детальної розробки законодавчого регулювання всіх аспектів суспільних відносин його діяльності. Повноцінний розвиток законодавства про місцеве самоврядування є також запорукою розвитку демократії в Україні та створення правової держави.

Отже, основні проблеми сучасного стану місцевого самоврядування в Україні перебувають у сфері законодавства. Практично щороку в країні організовуються різні робочі групи з цих питань, які готують різні пропозиції, розробляють концепції та проекти законів, вносять зміни до чинних законів, але остаточне рішення має бути прийнято Верховною Радою України. У деяких випадках вони не враховують попередні пропозиції і зміни попередніх робочих груп. Тому вкрай важливо розробити нову концепцію з урахуванням попередніх і всіх чинних законів.

Література

1. Арабчук Я. І., Фінансова децентралізація — основна складова спроможної громади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20, 2018.
2. Бюджетний Кодекс України: Верховна Рада України; Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами й доповненнями). URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Возняк Г. В., Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти. Проблеми економіки. 2015. № 2.
4. Гришко Р. Ю., Нормативно-правові аспекти реалізації політики децентралізації управління в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 5. С. 115.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозів.. НАН України». К., 2016.
7. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 62.
8. Скупченко Д. О., Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2. С. 89.
9. Слободянук Н. О., Коніна М. О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Економіка і суспільство. 2016. Випуск 2. С. 35.
10. Сухарська Л. В., Правове регулювання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад в Україні в умовах бюджетної децентралізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. № 3. С. 134.

References

1. Arabchuk Ya. I., (2016) Finansova detsentralizatsiia — osnovna skladova spromozhnoi hromady [Financial decentralization — the main component of a capable community]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia. 1. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20 [in Ukrainian].
2. Biudzhetni Kodeks Ukrainy: vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine from 08.07.2010, № 2456-VI]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
3. Vozniak H. V., (2015) Perevahy ta ryzyky biudzhetnoi detsentralizatsii: teoretyko-metodolohichni aspekty [The Benefits and Risks of Budget Decentralization: Theoretical and Methodological Aspects]. Problemy ekonomiky. 2 [in Ukrainian].
4. Hryshko R. Iu., (2017) Normatyvno-pravovi aspekty realizatsii polityky detsentralizatsii upravlinnia v Ukraini [Regulatory Aspects of Implementation of the Decentralization Policy in Ukraine]. Investytsii: praktyka ta dosvid. 5, С. 115 [in Ukrainian].
5. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine]. (2015, February 5). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
6. Lunina I. O. (2016) Rozvytok biudzhetnoi detsentralizatsii v Ukraini: naukova dopovid [Development of budget decentralization in Ukraine: scientific report]. NAN Ukrainy, DU "In.-t ekon. ta prohnozuv. NAN Ukrainy. K. 70 [in Ukrainian].
7. Serohin S. M., (2015) Teoretychni zasady ta osnovni napriamky reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia y detsentralizatsii vlady v Ukraini [Theoretical Foundations and Main Directions of Reforming Local Self-Government and Decentralization of Power in Ukraine]. Aspekty publichnogo prava. 4, С. 62 [in Ukrainian].

8. Skupchenko D. O., (2017) Normatyvno-pravove zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini [Regulatory and Legal Framework for the Development of Territorial Communities in Ukraine]. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia. 2, С. 89 [in Ukrainian].

9. Slobodianiuk N. O., (2016) Problemy formuvannia dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhetyv v umovakh finansovoi detsentralizatsii [Problems of forming the revenue part of local budgets under conditions of financial decentralization]. Ekonomika i suspilstvo. 2, С. 35 [in Ukrainian].

10. Sukharska L. V., (2016) Pravove rehuliuvannia finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnykh hromad v Ukraini v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii [Legal Regulation of Financial Provision of Development of Territorial Communities in Ukraine under Fiscal Decentralization]. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. 3, С. 134 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 04.04.2019

Овсієнко Катерина Сергіївна

студентка факультету адвокатури

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Овсиенко Екатерина Сергеевна

студентка факультета адвокатуры

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Ovsienko Ekaterina

Student of the Faculty of Advocacy of the

Yaroslav Mudryi National Law University

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-3-4540

СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ – ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОСТІ

УСТАВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ – ЗАЛОГ ЭФФЕКТИВНОСТИ

STATUTE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY – GUARANTEE OF EFFICIENCY

Анотація. У статті проаналізовано результати впровадження реформи децентралізації в Україні станом на 2018 рік. Проведено аналіз співпраці місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Розглянуто проблеми, які сьогодні існують у відносинах між територіальною громадою та місцевою владою, та запропоновано шлях усунення цих недоліків. Обґрунтовано необхідність забезпечення здійснення механізмів демократії участі на рівні територіальних громад. Запропоновано обов'язковість прийняття статуту територіальної громади, а також визначення питань, що мають бути першочергово врегульовані в цьому документі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, територіальна громада, статут територіальної громади, демократія участі.

Анотация. В статье проанализированы результаты внедрения реформы децентрализации в Украине по состоянию на 2018 год. Проведено анализ взаимодействия местного самоуправления и гражданского общества. Рассмотрены проблемы, которые сегодня существуют в отношениях между территориальной общиной и местной властью, предложено путь усовершенствования. Обоснована необходимость обеспечения механизмов демократии участия на уровне территориальной общины. Предложена обязательность принятия статута территориальной общины, а также вопросы, которые должны быть первоочередно урегулированы в этом документе.

Ключевые слова: местное самоуправление, децентрализация, территориальная община, устав территориальной общины, демократия участия.

Summary. The article analyzes the results of the implementation of the decentralization reform in Ukraine as of 2018. The analysis of cooperation between local government and civil society. The problems that exist today in the relationship between the territorial community and the local authorities are considered, and a way of eliminating these defects is proposed. The necessity of ensuring mechanisms for participatory democracy at the level of the territorial community is substantiated. Proposes duty to adoption of the statute of the territorial community. The proposed issues that should be regulated by the statute.

Key words: local self-government, decentralization, territorial community, charter (local constitution, local act), participation democracy.

Постановки проблеми. Сьогодні в Україні триває процес децентралізації, який передбачає поміж іншим розширення повноважень органів місцевого самоврядування. З метою ефективної реалізації цих повноважень важливою є співпраця населення новоутворених громад з органами місцевого само-

врядування. На нашу думку, ця співпраця має бути врегульована статутом територіальної громади, прийняття якого є не обов'язковим. Така позиція позбавляє громади права брати участь в управлінні й мінімізує можливість втілення механізмів демократії участі на практиці. Відповідно, науковою

проблемою є вдосконалення законодавства стосовно територіальних статутів.

Стан дослідження. Проблеми статутів територіальних громад аналізувалися такими вченими, як Б. Ц. Жалдасов, І. В. Ідесіт, Н. О. Чудик, О. В. Батанов, О. Є. Нікітіна, О. С. Орловський, О. С. Шургіна, П. М. Любченко.

Метою статті є визначення проблем реалізації статутів територіальної громади на практиці, з'ясування значення цих механізмів для ефективності місцевого самоврядування та розгляд поняття «демократія участі».

Виклад основного матеріалу. Термін «демократія участі» був розроблений політологом Керолом Пейтманом, в процесі формування концепції партисипативної демократії. На думку прихильників цієї теорії, широка участь освічених мас у суспільному процесі, децентралізація і контроль над ухваленням найважливіших рішень можуть поліпшити перспективи досягнення дійсної свободи і рівності або хоч би примирити іманентні суперечності цих понять у демократичній теорії і практиці [12].

Демократія участі (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) — це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян — в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації [3]. Як зазначає французький філософ Ален де Бенуа, демократія — це участь громадян у суспільному житті. Суспільство демократичне настільки, наскільки великий в ньому відсоток цієї участі. Брати участь — означає відчувати себе частиною цілого, займати активну позицію, зумовлену цією приналежністю [5].

Початком докорінних змін у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування став 2014 рік; це рік початку реформи децентралізації. Ця реформа має бути реалізована повністю у 2020 році, на даний момент її впровадження триває. Але навіть сьогодні вже можна наголосити, що вона змінила життя українців на краще.

Демократія не може бути життєздатною та стабільною без сильного, потужного місцевого самоврядування. На сьогоднішній день втілюються у життя головні засади побудови місцевого самоврядування, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування [3]. На місцевому рівні відбувається активне залучення громадян до прийняття рішень і розв'язання проблем місцевого рівня. Разом з цим відбувається усвідомлення демократичних цінностей, прав людини, верховенства права.

Суть цієї реформи полягає в розширенні компетенції органів місцевого самоврядування, зростанні місцевих бюджетів і локальній відповідальності за ефективність роботи — тобто відповідальності на місцях. З впровадженням цієї реформи зросли ресурси для розвитку окремих територій і зменши-

лася залежність місцевих громад від центральних органів державної влади.

Ця реформа — всеохоплююча і комплексна, адже стосується всіх сфер життя населення. Децентралізація стосується питання утримання інфраструктури (надання комунальних, адміністративних послуг, ремонт доріг, реставрація будівель тощо), соціальних потреб в сфері освіти та медицини, тобто найважливіших сфер життя населення.

Сьогодні побудова органів місцевого самоврядування та їх функціонування має на меті поглиблення співпраці громадянського суспільства і органів, що мають владні повноваження. Такі заходи стимулюють свідоме ставлення до прийняття рішень. Це забезпечує реалізацію рішень відповідно до потреб членів окремої місцевої громади.

Велике значення має ставлення громадян до цієї реформи, адже вона не може бути дієвою та успішною без належної підтримки з боку населення. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва провів загальнонаціональне опитування на тему «Громадська думка населення щодо реформи децентралізації», результати показали, що підтримка кроків влади щодо децентралізації переважає над негативним ставленням до реформи. Зокрема, таку підтримку висловили 43% опитаних (в червні 2017 року — 42%), тоді як негативно до діяльності влади у цій сфері ставиться лише 22% (у 2017 році — 27%). Прихильники реформи децентралізації переважають у всіх макрорегіонах, за винятком Сходу (тут рівень підтримки становить лише 24%, а негативне ставлення задекларували 29%). Найбільшої підтримки політика децентралізації знайшла на Заході (53%) [2].

Основою реформи децентралізації є створення свідомого громадянського суспільства, що прагне розвитку і об'єднується для ефективного вирішення нагальних питань, діє з оглядом на перспективу. Щодо територіальної основи для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані в межах певної території, формування і діяльності органів місцевого самоврядування базується на об'єднанні громад. Загалом добровільне об'єднання територіальних громад за даними соціологічного дослідження має підтримку 39% населення, негативне ставлення ж висловили 28% опитаних. Натомість майже третина опитаних не визначалися в цьому питанні [2].

Практична реалізація процесу об'єднання була розпочата в середині 2015 року, таким чином можемо проаналізувати результати трьохрічної роботи. Згідно з моніторингом процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2018 року кількість об'єднаних територіальних громад складається в 865 формувань [6]. Це можна побачити на рис. 1:

Для ефективного впровадження реформи необхідне розуміння її суті та підтримки з боку різних учасників процесу — посадових осіб органів дер-



Рис. 1

жавної влади і місцевого самоврядування, фахових експертів, представників ЗМІ, громадськості.

Зосередимо увагу на проблемах, які існують на даний момент в функціонуванні територіальних громад. Головною проблемою є відсутність чіткої регламентації взаємовідносин між громадою та місцевою владою, що може розглядатися як не дотримання одного з основних принципів реалізації реформи децентралізації — відповідальності на місцях, відсутність контролю перед громадою.

Місцеві органи влади розпоряджаються сільським/селищним/міським бюджетом, майном територіальної громади на власний розсуд, при цьому не запитуючи думки населення (територіальної громади), але в її інтересах.

У Європейській хартії місцевого самоврядування [3], схваленій державами — членами Ради Європи у жовтні 1985 року та ратифікованій Верховною Радою України у 1997 році, положення стосовно демократії участі знайшли свій подальший розвиток [1].

Вже у Преамбулі Хартії задекларовано, що «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які визнаються всіма державами — членами Ради Європи» та висловлена переконаність у тому, що «це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні» [3].

Нормативно-правовою базою української демократії участі також є Закон України (далі — ЗУ) «Про доступ до публічної інформації» [7], ЗУ «Про інформацію» [9], ЗУ «Про звернення громадян» [8], ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [11], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], а також внутрішні положення, статuti, рішення місцевих рад тощо.

Обізнаність громадян має дуже велике значення, адже для того, щоб впливати треба бути знайомим з порядком та процедурою подання різних видів звернень до органів місцевого самоврядування. Безпосередня участь громадян в суспільних процесах, в управлінні громадою особисто — це пряме свідчення демократичності українського суспільства України в цілому. Натомість є зворотні аспекти, які виступають у відповідальності перед громадою та можливість участі громадян у прийнятті рішень.

Для цього на базі громад створюються інститути участі громадян, які покликані забезпечити співпрацю з владою.

Найпоширенішими формами участі мешканців у формуванні та реалізації місцевої політики є індивідуальні звернення та колективні (ініційовані групою осіб). Це такі форми звернень: петиції, публічні консультації, громадські слухання та ін. Ці нові форми громадської участі підсилюють інтерес та зацікавленість громадськості — вони є проявом демократії країни. Забезпечення таких механізмів означає можливість захисту своїх прав, реалізації свобод та задоволення інтересів.

Створення дієвих механізмів досягнення певних результатів здійснюється через підвищення рівня ефективності територіальної громади. Ця ефективність визначається сукупністю показників: рівнем ідентифікації жителів як членів громади, наявністю громадської інфраструктури (громадських організацій), кількістю реалізованих ініціатив громадськості, ефективною взаємодією із засобами масової інформації та інше.

Ефективність громади неможлива без громадської участі у процесі управління. Загальнонаціональні акти встановлюють головні принципи, засади, загальну процедуру реалізації цих механізмів. Проте питання чіткої регламентації законодавець залишив за місцевими радами шляхом прийняття статутів окремих територіальних громад. Місцеві ради, у свою чергу, нерідко ігнорують право на прийняття статуту територіальної громади, користуючись тим, що воно не є обов'язковим. Це позбавляє громадян реальної можливості контролювати органи місцевого самоврядування та брати участь в управлінні. З огляду на це питання, вважаємо, доречним обов'язкове затвердження статутів територіальних громад (можливе використання терміну «локальних конституцій»).

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста» [10].

Статут територіальної громади — це фактичні норми демократії на місцевому рівні. В цьому документі закладаються основні принципи та правила, за якими функціонує місто, міська рада співпрацює з громадою міста і механізми відповідальності перед громадою. Статут — це форма суспільного договору

на рівні міста, села або селища, який формує громаду як єдину спільноту. Статут не може суперечити Конституції України та законам України, приймається на їх основі [4].

Одним із питань статуту має бути бюджет — адже в ньому мають бути урегульовані принципи прийняття плану розподілу бюджетних коштів, процедури погодження такого плану з громадою. Це дозволить громадянам розуміти напрям дії органів місцевого самоврядування, і одночасно таке публічне прийняття бюджету дозволить прослідкувати процес перетворення і введе в дію принципу відповідальності місцевих органів влади перед громадою. Посилюючи громадську участь, посилюється демократія, оскільки громадяни усвідомлюють, що можуть поліпшити певні речі та впливати на процеси. Це також дуже позитивно впливає на боротьбу з корупцією, адже контроль громадськості стає допоміжним засобом виявлення, попередження та боротьби з таким видом злочинної діяльності.

Всі питання місцевої демократії також мають бути чітко врегульовані у статуті. Повинні бути прописані такі процедури: місцеві ініціативи, громадські слухання, громадська експертиза, консультації з громадськістю, створення та діяльність органів самоорганізації населення (квартальних та районних комітетів тощо), порядок звітування міського голови, постійних комісій та депутатів міської ради.

Висновок. Статут територіальної громади — необхідний елемент ефективності територіальної громади, що врегульовує найважливіші аспекти взаємодії населення міста/села/селища з органами місцевого самоврядування.

Після завершення втілення реформи децентралізації в життя та визнання статуту громади — обов'язковим актом, Україна стане країною, рушійною силою якої є не окремі політики і чиновники, а сильні громади. Цей шлях є першим кроком для створення сильної єдиної країни.

Література

1. Абрам'юк І. І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях — Київ: Всеукраїнська мережа фахівців та практиків з регіонального і місцевого розвитку, 2014. — 50 с.
2. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації [Електронний ресурс] / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. — 2018. — Режим доступу: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>
3. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 / Юридична енциклопедія: [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К.: Українська енциклопедія, 1998. — ISBN 966-749-200-1.
4. Конституційні територіальні громади: Тергромади як юридичні особи публічного права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://terhromady.info/home/statut-terytorialnoyi-hromady/>
5. Любченко О. О. Демократія участі як прояв політичної активності / Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2016. — № 32. — С. 23–34.
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.11.2018 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт децентралізації (<https://decentralization.gov.ua>). — 2018. — Режим доступу: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
7. Про доступ до публічної інформації Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 в редакції 01.05.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. Про звернення громадян Закон України № 393/96-ВР від 02.10.1996 в редакції 11.10.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
9. Про інформацію Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 в редакції 01.01.2017 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
10. Про місцеве самоврядування в Україні Закон України № 280/97-ВР від 21.05.2017 в редакції 04.11.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
11. Про органи самоорганізації населення Закон України № 2625-III від 11.07.2001 в редакції 04.11.2018 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2625-14>
12. Сучасні теорії демократії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni_teoriyi_demokratiyi

References

1. Abramyuk I. I. Democracy of Participation: Mechanisms of Civic Participation at Local, Regional and National Levels — Kyiv: All-Ukrainian Network of Specialists and Practitioners for Regional and Local Development, 2014–50 p.
2. Gromadska Dumka population of the city reform of decentralization [Electronic resource] / Foundation “Democratic Initiatives” and imenka Ilka Kucheriva. — 2018. — Access mode: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

3. European charter mistsevoi cams 1985 1985 / Legal encyclopedia: [in 6 t.] / Ed. count Yu.S. Shemsuchenko (interd.) [Ta in.]. — K.: Ukrainian encyclopedias, 1998. — ISBN 966-749-200-1.
4. Constitutional territorial communities: Terg communities as legal entities of public law [Electronic resource]. — Access mode: <http://terhromady.info/home/statut-terytorialnoyi-hromady/>
5. O. Lyubchenko Democracy of participation as a manifestation of political activity / State construction and local self-government. — 2016 — № 32. — P. 23–34.
6. Monitoring the process of decentralization of the power and reforming local self-governance by the state as of 11.10.2018 [Electronic resource] / The official website for decentralization (<https://decentralization.gov.ua>). — 2018. — Access mode:
<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/333/10.11.2018.pdf>
7. About access to public information Law of Ukraine № 2939-VI dated January 13, 2011, as of May 1, 2015 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. On Citizens' Appeal Law of Ukraine No. 393/96-VR dated 02.10.1996 dated 11.10.2018 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96th>
9. About the information Law of Ukraine № 2657-XII of 02.10.1992, as of 01.01.2017 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
10. On Local Self-Government in Ukraine Law of Ukraine No. 280/97-BP dated May 21, 2017, as of November 4, 2018 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
11. On the bodies of self-organization of the population Law of Ukraine No. 2625-III dated July 11, 2001, as of November 4, 2018 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2625-14>
12. Modern Theories of Democracy [Electronic Resource]. — Access Mode: https://pidruchniki.com/1904092455254/politologiya/suchasni_teoriyi_demokratiyi.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2018

Сердюк Ольга Іванівна

*кандидат економічних наук, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування,
Полтавська державна аграрна академія*

Сердюк Ольга Ивановна

*кандидат экономических наук, доцент,
профессор кафедры публичного управления и администрирования
Полтавская государственная аграрная академия*

Serdiuk Olha

*Candidate of Economics, Associate Professor,
Professor of Public Management and Administration Department
Poltava State Agrarian Academy*

Мирна Ольга Володимирівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія*

Мирная Ольга Владимировна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры публичного управления и администрирования
Полтавская государственная аграрная академия*

Myrna Olha

*Candidate of Economics, Associate Professor,
Associate Professor of Public Management and Administration Department
Poltava State Agrarian Academy*

Щетініна Тетяна Олексіївна

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія*

Щетинина Татьяна Алексеевна

*кандидат исторических наук, доцент,
доцент кафедры публичного управления и администрирования
Полтавская государственная аграрная академия*

Shchetinina Tatyana

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Public Management and Administration Department
Poltava State Agrarian Academy*

Колотій Юрій Сергійович

*магістрант за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»
Полтавської державної аграрної академії*

Колотий Юрий Сергеевич

*магистрант специальности «Публичное управление и администрирование»
Полтавской государственной аграрной академии*

Kolotiy Yuri

*Master Student of Specialty of Public Management and Administration of the
Poltava State Agrarian Academy*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4904

ЧИННИКИ РОЗБУДОВИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ АГЕНЦІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ АГЕНТСТВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

FACTORS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL CAPABILITY OF REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES

Анотація. У статті досліджено чинники розбудови інституційної спроможності агенцій регіонального розвитку (АРР) в Україні. Запропоновано розуміння сутності інституційної спроможності АРР як результату її взаємодії з державним, приватним та громадським секторами, що проявляється у здатності АРР виконувати покладені на неї функції у визначеному державою нормативно-правовому полі. Зазначено, що на противагу іншим інституціям, якісні результати АРР може отримати лише за високого професійного рівня працівників, який не можна компенсувати її внутрішньою організацією та управлінням. Узагальнено практичні функції АРР та визначено чотири ролі агенції, які вона має виконувати одночасно з метою їх реалізації. Виявлено, що започаткуванню процесу успішної розбудови інституційної спроможності АРР нерідко перешкоджає недосконалий формат її створення. Визначено, що на етапі становлення АРР основним принципом побудови її організаційної структури має бути мінімізація витрат, а мережевий та проектний підходи до формування організаційної структури АРР є найбільш слушними. Охарактеризовано підходи до формування організаційної структури АРР та формування штату співробітників. Зазначено приклади успішних практик діяльності АРР в ряді областей України. Встановлено основні чинники, що стримують розвиток інституційної спроможності АРР та вказано рівень їх впливу на реалізацію основних функцій агенції. Визначено домінуючі умови, за яких АРР може стати реальним фактором впливу на регіональний розвиток. Зазначено вагомість останніх в розрізі основних функцій АРР. Додатковими перспективами розвитку спроможності АРР визначено доступ до передового національного та світового досвіду, підтримку Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, бюджетну підтримку Європейського Союзу, грантову підтримку.

Ключові слова: Агенція регіонального розвитку, інституційна спроможність, функції агенції регіонального розвитку, штатна структура, державна регіональна політика.

Аннотация. В статье исследованы составляющие, угрозы и факторы развития институциональной способности агентств регионального развития (АРР) в Украине. Предложено понимание сущности институциональной способности АРР как результата ее взаимодействия с государственным, частным и общественным секторами, которая проявляется в способности АРР выполнять возложенные на нее функции в установленном государством нормативно-правовом поле. Отмечено, что в отличие от других институтов, качественные результаты АРР может получить только при условии высокого профессионального уровня сотрудников, который нельзя компенсировать ее внутренней организацией и управлением. Вывявлено, что не редко преградой к успешному развитию институциональной способности АРР становится несовершенный формат ее создания. Определены четыре роли АРР, к которым их обязывают функции и в которых они выступают одновременно. Обобщены практические функции АРР и установлены четыре роли агентства, которые оно должно исполнять одновременно с целью их реализации. Определено, что на этапе становления АРР основным принципом построения ее организационной структуры должна быть минимизация расходов, а сетевой и проектный подходы к формированию организационной структуры АРР являются наиболее подходящими. Охарактеризованы подходы к формированию организационной структуры АРР и формированию штата сотрудников. Приведены примеры успешной деятельности АРР в ряде областей Украины. Установлены основные факторы, сдерживающие развитие институциональной способности АРР и указан уровень их влияния на реализацию основных функций агентства. Определены доминирующие условия, при которых АРР может стать реальным фактором влияния на региональное развитие. Указано значимость последних в разрезе основных функций АРР. Дополнительными перспективами развития способности АРР определены доступ к передовому национальному и мировому опыту, поддержка Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины, бюджетная поддержка Европейского Союза, грантовая поддержка.

Ключевые слова: Агентство регионального развития, институциональная способность агентства регионального развития, государственная региональная политика.

Summary. The article analyzes the factors of development of institutional capacity of Regional Development Agencies (RDA) in Ukraine. The understanding of the essence of the institutional capacity of the RDA is proposed as an outcome of its

interaction with the national, private and public sectors, which manifests itself in the ability of the RDA to perform its functions in the state-defined regulatory legal field. It is stated that, in contrast to other institutions, quality results of RDA can only be obtained through a high professional level of employees that cannot be compensated by its internal organization and management. The practical functions of the RDA are generalized and the four roles of the agency are defined, which must be performed simultaneously with the aim of implementation those roles. It was defined that the initiation of the process of successful institutional capacity development of the RDA is often hindered by the imperfect format of its creation. It is determined that at the stage of formation of RDA the main principle of construction of its organizational structure should be minimization of costs, the most appropriate approaches to the formation of the organizational structure of RDA are network and project ones. The approaches to the formation of the organizational structure of the RDA and the formation of the employees staff are described. There are examples of successful practices of RDA in a number of regions of Ukraine. The main factors that prevents the development of institutional capacity of RDA are identified and their level of influence on the implementation of the main functions of the agency is indicated. The dominant conditions under which RDA can become a real factor of influence on regional development are determined. The importance of the latter in terms of the main functions of the RDA is indicated. The additional prospects for developing RDA capabilities are access to advanced national and world experience, support of the Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine, budget support of the European Union, grant support.

Key words: Regional Development Agency, institutional capacity, functions of the Regional Development Agency, staff structure, state regional policy.

Постановка проблеми. Нові підходи до управління регіональним розвитком, зокрема, шляхом створення інституцій, які причетні до розвитку територій, а саме агенцій регіонального розвитку (АРР), дозволяють перейти від методу «освоєння» та перерозподілу бюджетних коштів, до програмного та проектного менеджменту. Проте на сучасному етапі ми не можемо оцінити роботу АРР як високоефективну, вони стикаються з рядом проблем становлення та функціонування. Недосконалість інституційної спроможності АРР є одним із факторів, що гальмує розбудову сучасної державної регіональної політики, яка має відповідати кращим європейським практикам і дозволити забезпечити системну та результативну діяльність у сфері регіонального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При дослідженні тематики нами було опрацьовано роботи таких вітчизняних науковців: М. І. Зверькова та Н. В. Сментіної [1] (проаналізували досвід створення в Україні мережі агентств регіонального розвитку); А. Гінкул [2] (навів результати аналітичної та планувальної роботи групи експертів як варіанти рішень ключових проблем становлення та функціонування агенції регіонального розвитку); Н. М. Колісниченко і М. М. Войновського [3] (дослідили зміст та умови інституційної спроможності органів влади); К. Петренко (розглянула особливості інституційної спроможності) [4].

Формулювання цілей статті. Мета статті — наукове обґрунтування чинників розбудови інституційної спроможності АРР в Україні, що сприятиме розвитку місцевого бізнес-середовища та громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наявність проблем місцевого розвитку, точкове управління процесами на регіональному рівні, існування інструменту розвитку територій, дієвість якого перевірена світовим досвідом, обумовлюють створення АРР. Метою роботи таких агенцій є ефективна

реалізація державної регіональної політики. Ці неприбуткові організації України знаходяться зараз в процесі становлення своєї інституціональної спроможності.

За узагальненням К. Петренко [4, с. 377] автори визначають інституційну спроможність і як внесення, процес, і як результат (П. Морган), і як інституційну якість (Ф. Фукуяма), і як властивість управління (Е. Гріндел), і як організаційну характеристику (А. Толобем), і як фактор, що розкриває можливості індивідуальності (А. Сен).

Розуміючи інституційну спроможність АРР як інституційну якість, зазначимо, що вона є результатом її взаємодії з державним, приватним та громадським секторами, і проявляється у здатності АРР виконувати покладені на неї функції у визначеному державою нормативно-правовому полі. Оскільки термін «інституційна спроможність» вживають і як синонім якісного управління, організованості, ефективності, то інституційно спроможною, на нашу думку, можна назвати ефективно діючу АРР.

Визначаючи умови інституційної спроможності дещо скорегуємо підходи Н. М. Колісниченко, М. М. Войновського [3, с. 302] (до забезпечення інституційної спроможності як такої), погодившись, що АРР може бути спроможною, якщо вона: по-перше, чітко усвідомлює, яких професійних умінь потребує, і має стратегію їх набуття в межах своїх ресурсних можливостей; по-друге, в ній збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток; по-третє, активно використовує зовнішню спроможність, отримуючи поради консультантів, радників науковців тощо. Однак, на противагу іншим інституціям, якісні результати АРР може отримати лише за високого професійного рівня працівників, який не можна компенсувати її внутрішньою організацією та управлінням.

Інституційний розвиток АРР в Україні (починаючи з 2000-х рр. і до сьогодні) проходив в два ета-

пи. На першому етапі формування мережі агентств регіонального розвитку як «необхідного елементу розбудови інфраструктури регіону» передбачено Концепцією державної регіональної політики України від 25 травня 2001 р. [5]. На цьому етапі за відсутності нормативно-правового регулювання, як влучно зазначають М. І. Зверяков, Н. В. Сментина, ситуацію в країні щодо утворення та функціонування агенцій регіонального розвитку, можна охарактеризувати як неузгоджену, хаотичну, фрагментарну, нескоординовану, різнопланову та різновекторну, оскільки: інституційні посередники, що проголошували себе АРР охоплювали майже весь спектр дозволених законодавством країни організаційно-правових форм, що дозволяли зберегти статус неприбутковості; на території однієї області діяло декілька агенцій; інститути, що ідентифікували себе як АРР, пропонували доволі широкий але різний спектр послуг, діяльність окремих зводилася до консультування [1, с. 58–59].

На другому етапі Закон України «Про засади державної регіональної політики» (від 05.02.2015 р. № 156-VIII) у ст. 19 визначив місце і роль АРР, як одного із ключових суб'єктів та важливого інституційного чинника у реалізації ефективної державної регіональної політики. Закон передбачив формат створення та діяльності АРР. Засновувати АРР можуть Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські ради та відповідні державні адміністрації. Співзасновниками агенцій регіонального розвитку також можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону [6].

Однак, процес створення АРР в ряді областей України мав дещо інший формат або ж не розпочався взагалі. Автори практичного посібника «Платні послуги агенції регіонального розвитку» підсумовують, що агенції регіонального розвитку *de facto* відсутні в Сумській, Херсонській, Миколаївській, Львівській, Харківській та Одеській областях. В тих областях, де були прийняті відповідні рішення щодо утворення агенції, але ті не розпочали свою діяльність, головною причиною останнього стало нерозуміння значення та суті таких установ представниками ОДА та облрад, конфлікти між ОДА та облрадами та небажання запуску повноцінної діяльності агенцій [7, с. 3].

Експерт з територіального розвитку ГО «Центр реформ та місцевого розвитку» А. Гінкул в документі «Проектна пропозиція. Агенція регіонального розвитку» наголошує, що «в Дніпропетровській, Волинській, Чернівецькій областях АРР створені неправильно — з порушенням положень Постаново-

ви Кабінету Міністрів України № 258 від 11.02.16 року, оскільки засновником виступила тільки ОДА або тільки Облрада. В цих АРР немає серед учасників представників основних вигодонабувачів регіонального розвитку, і відповідно такі АРР не мають ні фінансування, ні підтримки в регіоні і є повністю недієвими. В Полтавській, Хмельницькій, Івано-Франківській, Закарпатській областях АРР створено з дотриманням положень зазначеної Постанови Кабінету Міністрів України і залучені майже всі необхідні для дієвого розвитку регіону учасники — представники від органів влади та місцевого самоврядування, бізнесу, громадськості та навчально-наукових закладів. Проте відсутність деяких з ключових партнерів АРР або зацікавлених учасників регіонального розвитку не дозволяє розпочати процес розбудови інституційної спроможності» [2, с. 4].

Таким чином, формат створення АРР, який спостерігається, певною мірою став на заваді успішній розбудові її інституційної спроможності.

Разом з тим, для запуску процесу формування інституційної спроможності АРР не менш важливою є її функціональна складова, що становить сукупність покладених на неї функцій.

У 2016 році Постановою Уряду затверджено Типове положення про агенцію регіонального розвитку, яким визначено організаційно-правовий статус агенції, її основні функції та права, органи управління та джерела фінансування [8]. Функції АРР варіюють в Положеннях про агенцію регіонального розвитку та практиках різних областей України. Можна так узагальнити практичні функції АРР: залучення прямих інвестицій в економіку регіону; розробка стратегічних планів розвитку та моніторинг належного виконання; пошук, розробка, впровадження проектів соціально-економічного розвитку (включаючи тих, які входять у стратегіях територіальних громад), а також пошук джерел фінансування та виконавців робіт (підрядників) для реалізації цих проектів; надання інформаційних і консультаційних послуг, спрямованих на розробку, реалізацію проектів, вирішення юридичних питань (юридичний супровід), підтримку та розвиток підприємництва; співпраця з суб'єктами підприємницької діяльності різних форм власності, що призводить до пошуку для них партнерства, різних ресурсів для їх розвитку.

Реалізація цих функцій зобов'язує АРР виступати одночасно в чотирьох ролях: посередника з інвестиційної діяльності; координатора процесу розвитку території; консалтингової установи; центру підтримки і розвитку бізнесу.

Достатньо чітке визначення завдань і функцій в Положенні про агенцію регіонального розвитку на рівні області дозволяє сформувати високоефективну інституційно-організаційну структуру АРР.

Погодимося, що мережевий та проектний підходи до формування організаційної структури та

людських ресурсів АРР, на яких загострює увагу експерт з територіального розвитку ГО «Центр реформ та місцевого розвитку» А. Гінкул, є найбільш слухними [2, с. 21]. На його думку, за цих умов АРР крім очільника агенції та його заступника потрібні такі фахівці як: фінансові менеджери, аналітики, проектні менеджери, адміністратори проектів, бухгалтери, юристи, перекладачі (загальна кількість штатного персоналу — 12 осіб). Автори практичного посібника «Платні послуги агенції регіонального розвитку» допускають функціонування в АРР трьох департаментів: розробки та управління проектами, підтримки бізнесу, стратегії і планування [7, с. 7], що теж передбачає чималий штат.

Все ж, схиляємося до того, що на етапі становлення основним принципом побудови організаційної структури АРР має бути мінімізація витрат за умов максимально ефективного результату її діяльності. Автори Посібника з організації та діяльності агенцій регіонального розвитку пропонують початковий склад АРР з п'яти осіб (без виділення структурних підрозділів): директор, менеджер зі стратегії, менеджер з проектів, менеджер з послуг, офіс-менеджер [9, с. 37]. Зазначимо, що саме мінімальна чисельність

персоналу є більш доречною і переважає в АРР на сучасному етапі (АРР Полтавської області — п'ять осіб, Житомирської — шість осіб, Луганської — сім осіб), при цьому її штатна структура може варіюватися. В АРР ряду областей практикують також посади фахівців з розробки проектно-кошторисної документації (Луганська область), експертів з регіонального розвитку (Полтавська область), менеджерів з інвестиційної діяльності, зі зв'язків з громадськістю, зі стратегічного планування, по підтримці малого та середнього підприємництва (Житомирська та деякі інші області) тощо.

АРР в силу своєї гнучкості можуть залучати до роботи також вузьких фахівців для реалізації проектів з великою кількістю міжгалузевих, дисциплінарних та проблемних зв'язків. Для менеджерів проектів, адміністраторів проектів, так як і для юристів, перекладачів, доречно практикувати сумісництво, тимчасову зайнятість, зайнятість на підставі контракту.

Разом з тим, за умов формування інституційно-організаційної структури, адекватної поставленим завданням і стартовим можливостям АРР, становлення її спроможності є дуже повільним. Не всі

Таблиця 1

Рівень впливу основних чинників, що стримують розбудову інституційної спроможності АРР в розрізі її основних функцій

Основні функції агенції [8]	Стримуючі чинники				
	1	2	3	4	5
	вплив: високий +++, середній ++, низький +, відсутній –				
1. Вивчення досвіду інших держав щодо реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіоні	-	++	+	-	+
2. Проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку відповідного регіону, подання пропозицій щодо шляхів їх розв'язання	++	+++	++	++	+++
3. Сприяння, у тому числі шляхом організації та проведення консультаційної роботи, у:					
реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку та виконанні плану заходів з її реалізації, програм і проектів регіонального розвитку	++	+++	++	+++	+++
підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку	++	+++	++	+++	+++
створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону	++	+++	++	+++	+++
4. Участь у:					
проведенні моніторингу стану виконання у регіоні завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проектів регіонального розвитку	+	+++	++	++	+
розробленні пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку	+	+++	++	++	++
5. Інформування громадськості про діяльність агенції, зокрема шляхом розміщення на своєму офіційному веб-сайті відповідної інформації та в інший прийнятний спосіб	+	++	+	-	-

Джерело: розробка авторського колективу.

APR реалізують в повному обсязі покладені на них функції.

Аналіз практики функціонування APR в ряді областей України дозволив встановити основні чинники, що стримують розвиток її інституційної спроможності: недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами або концентрація на одному із можливих джерел фінансових надходжень (інституційна підтримка з боку лише засновників, надходження від діяльності) (1); обмеженість спектру компетенцій наявного персоналу для повної функціональності APR (2); відсутність чітко визначених планів роботи (3); низький рівень співпраці із суб'єктами регіонального розвитку (4); відсутність автономії у прийнятті рішень, залежність від засновників, їх втручання у поточну діяльність APR (5) (табл. 1).

Проте, можна спостерігати успішні результати роботи агенцій у Кіровоградській, Запорізькій, Луганській, Черкаській, Вінницькій, Донецькій, Луганській, Житомирській та Закарпатській областях з залученням бюджетних фінансувань, добровільних внесків бізнесу та міжнародних організацій, однак в цілому ці установи ще не стали активними учасниками процесу реалізації державної регіональної політики.

За сприяння Черкаської APR було підготовлено стратегії розвитку чотирьох об'єднаних територіальних громад, проведено 17 тренінгів для 300 осіб

із питань підготовки стратегічних документів та проектного менеджменту та залучено в область інвестицій на 6 млн. грн. За сприяння Донецької APR в області розпочато процес створення індустріальних парків та вже здійснено державну реєстрацію двох індустріальних парків (у містах Лиман та Костянтинівка). Проведено більше 20 навчальних заходів для 400 осіб за напрямками стратегічного планування, енергоефективності та енергозбереження, здійснення закупівель за бюджетні кошти, протидії корупції. Організовано два навчальні тури (Латвія та Німеччина), в яких взяли участь 12 представників місцевого бізнесу. Розпочато впровадження системи енергомоніторингу в бюджетних організаціях області, до якої вже підключено більше 200 бюджетних установ. В тестовому режимі запущено інформаційний інвестиційний портал Донецької області [10].

Як домінуючі визначено такі умови, за яких APR може стати реальним фактором впливу на регіональний розвиток: належна організація внутрішніх процесів та зовнішньо орієнтованої діяльності (1); розуміння персоналом процесу розвитку і знання територій (регіону, району, міста) (2); професійна інформаційна політика, що полягає у присутності в інформаційному полі, забезпечує стійкість інтересу до діяльності APR та заохочує до співпраці з нею (3); зміни нормативного регулювання для

Таблиця 2

Фактори розбудови інституційної спроможності APR в розрізі їх основних функцій

Основні функції агенції [8]	Фактори спроможності					
	1	2	3	4	5	6
	вплив: високий +++, середній ++, низький +, відсутній –					
1. Вивчення досвіду інших держав щодо реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіоні	+++	+++	-	++	-	+
2. Проведення аналізу соціально-економічної ситуації, проблем розвитку відповідного регіону, подання пропозицій щодо шляхів їх розв'язання	+++	+++	-	+++	+++	+++
3. Сприяння, у тому числі шляхом організації та проведення консультаційної роботи, у: реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку та виконанні плану заходів з її реалізації, програм і проектів регіонального розвитку	+++	+++	-	+++	+++	+++
підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для регіонального розвитку	+++	+++	-	+++	+++	+++
створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону	+++	+++	-	+++	+++	+++
4. Участь у:						
проведенні моніторингу стану виконання у регіоні завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку, плану заходів з реалізації регіональної стратегії розвитку, програм і проектів регіонального розвитку	+++	+++	+++	++	-	++
розробленні пропозицій щодо правового регулювання питань регіонального розвитку	+++	+++	+++	++	++	++
5. Інформування громадськості про діяльність агенції, зокрема шляхом розміщення на своєму офіційному веб-сайті відповідної інформації та в інший прийнятний спосіб	+++	-	+++	-	-	+

Джерело: розробка авторського колективу.

розширення кола додаткових можливостей (4); налагодження співпраці з закладами вищої освіти та науково-дослідними установами регіону (5); активна участь у грантових конкурсах (зокрема, на засадах фандрайзингу), що вирішує проблему забезпечення агенції фінансовими ресурсами (6) (табл. 2).

Очікується, що зазначені фактори розбудови інституційної спроможності АРР дозволять нейтралізувати дію стримуючих чинників.

АРР мають й інші перспективи в розбудові своєї спроможності. Є можливість скористатися доступом до передового національного та світового досвіду. Мережа європейської асоціації агенцій регіонального розвитку EURADA налічує порядку 130 учасників з різних країн. В такий спосіб організації створюють спільне середовище досвіду та найкращих практик. Застосування деяких з них дозволяє підвищити керованість і прогнозованість розвитку території. «Фінансову підтримку діяльності АРР в рамках секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу за напрямом «Підвищення ефективності управління регіональним розвитком» України надаватиме у 2019 році Мінрегіон. Очікується реалізація проекту грантової підтримки в рамках Програми «Україна-Молдова-Грузія». Проект передбачає забезпечення агенцій спеціалізованим програмним продуктом для автоматизованого управління процесами проектного аналізу та проектного менеджменту, а також проведення відповідного навчання персоналу агенцій для розширення можливостей їх участі в міжнародних програмах» [11]. Мінрегіоном розроблено зміни до Закону України «Про засади державної регіональної

політики» [12], саме до статті 19, які удосконалять засади створення АРР, зокрема, щодо: «розширення кола засновників агенцій, визначення джерел фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності агенцій, можливості надавати платні послуги з питань, що належать до функцій агенцій, законодавчого визначення функцій агенцій у сфері державної регіональної політики» [11]. Згадані зміни до законодавства мають спростити процес створення АРР та підвищити їхню інституційну спроможність.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. АРР, створені в рамках сучасної державної регіональної політики, охоплюють своєю діяльністю проблеми економічного та соціального розвитку територій (регіону, району, міста) у напрямку сприяння розвитку соціально-економічних систем. У більшості областей України виникають труднощі ще в процесі їх започаткування, не всі АРР реалізують в повному обсязі покладені на них функції. Разом з тим, досвід успішних практик переконує в спроможності АРР підвищити ефективність управління регіональним розвитком. Пошук і врахування в практичній діяльності кожної АРР місцевих факторів розбудови інституційної спроможності, доступ до передового національного та світового досвіду, підтримка Мінрегіону, бюджетна підтримка Європейського Союзу, грантова підтримка дозволять надавати місцевому бізнес-середовищу та громадам широкий спектр послуг. Перспективами подальшого дослідження є вивчення рівня соціальної затребуваності послуг АРР та побудова імовірнісних сценаріїв запровадження платних послуг.

Література

1. Зверяков М. І., Сментина Н. В. Розбудова мережі агенцій регіонального розвитку: вітчизняний досвід і керівництво до дії. Бізнес Інформ. 2014. № 6. С. 57–63.
2. Гінкул А. Проектна пропозиція. Агенція регіонального розвитку. Київ. 2016. 237 с. URL: <https://www.slideshare.net/regionnetua/ss-61476414> (дата звернення: 04.04.2019).
3. Колісниченко Н. М., Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність понять та особливості визначення. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. Вип. 16. С. 296–309. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22 (дата звернення: 04.04.2019).
4. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2015. Випуск 4(78). С. 376–388.
5. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (дата звернення: 04.04.2019).
6. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 04.04.2019).
7. Платні послуги агенцій регіонального розвитку. Практичний посібник. Київ, 2019. 37 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/393/Posibnik-ARR.pdf> (дата звернення: 04.04.2019).
8. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова КМУ від 11 лютого 2016 р. № 258. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248941325> (дата звернення: 04.04.2019).
9. Посібник з організації та діяльності агенцій регіонального розвитку. Практичний посібник. Київ, 2019. 37 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/393/Posibnik-ARR.pdf>.
10. Проблеми становлення агенцій регіонального розвитку в Україні. Аналітична записка. Травень 2018 р. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx (дата звернення: 04.04.2019).

11. Для кожної області ефективна агенція регіонального розвитку — це вже необхідність, — В'ячеслав Негода // Децентралізація дає можливості: офіційний сайт реформи. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10781> (дата звернення: 04.04.2019).

12. Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики»: Проект від 26 грудня 2017 року № 7446. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7446&skl=9 (дата звернення: 04.04.2019).

References

1. Zveriaikov M. I., Smentyna N. V. Rozbudova merezhi ahentsii rehionalnoho rozvytku: vitchyzniani dosvid i kerivnytstvo do dii. *Biznes Inform.* 2014. № 6. S. 57–63.
2. Hinkul A. Proektna propozyziia. Ahentsiia rehionalnoho rozvytku. Kyiv. 2016. 237 s. URL: <https://www.slideshare.net/regionnetua/ss-61476414> (data zvernennia: 04.04.2019).
3. Kolisnychenko N. M., Voinovskyi M. M. Instytutysiina ta instytutsionalna spromozhnist mistsevoho samovriadvannia: sutnist poniat ta osoblyvosti vyznachennia. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia.* 2015. Vyp. 16. S. 296–309. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2015_16_22 (data zvernennia: 04.04.2019).
4. Petrenko K. Osoblyvosti instytutsiinoi spromozhnosti hromadskykh obiednan v Ukraini. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy.* 2015. Vypusk 4(78). S. 376–388.
5. Pro Kontseptsiiu derzhavnoi rehionalnoi polityky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25 travnia 2001 roku № 341/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (data zvernennia: 04.04.2019).
6. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (data zvernennia: 04.04.2019).
7. Platni posluhy ahentsii rehionalnoho rozvytku. *Praktychnyi posibnyk.* Kyiv, 2019. 37 s. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/393/Posibnik-ARR.pdf> (data zvernennia: 04.04.2019).
8. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro ahentsiiu rehionalnoho rozvytku: Postanova KМУ vid 11 liutoho 2016 r. № 258. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248941325> (data zvernennia: 04.04.2019).
9. Posibnyk z orhanizatsii ta diialnosti ahentsii rehionalnoho rozvytku. *Praktychnyi posibnyk.* Kyiv, 2019. 37 s. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/393/Posibnik-ARR.pdf>.
10. Problemy stanovlennia ahentsii rehionalnoho rozvytku v Ukraini. *Analitychna zapyska.* Traven 2018 r. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx (data zvernennia: 04.04.2019).
11. Dlia kozhnoi oblasti efektyvna ahentsiia rehionalnoho rozvytku — tse vzhe neobkhidnist, — V'iacheslav Nehoda // Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti: ofitsiyni sait reformy. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10781> (data zvernennia: 04.04.2019).
12. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky»: Proekt vid 26 hrudnia 2017 roku № 7446. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7446&skl=9 (data zvernennia: 04.04.2019).

Стаття надійшла до редакції 25.04.2019

Lytvynenko Olena

*Candidate of Economics, Associate Professor
Department of Management and Public Administration
Kharkov Trade and Economics Institute of
Kyiv National Trade and Economics University*

Литвиненко Елена Демьяновна

*кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры менеджмента и публичного управления
Харьковского торгово-экономического института
Киевского национального торгово-экономического университета*

Литвиненко Олена Дем'янівна

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри менеджменту і публічного управління
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

Artsibashev German

*Student of Master's Degree in Public Control and Administration of the
Kharkov Trade and Economics Institute of
Kyiv National Trade and Economics University*

Арцибашев Герман Романович

*студент-магістр публічного управління і адміністрування
Харьковского торгово-экономического института
Киевского национального торгово-экономического университета*

Арцибашев Герман Романович

*студент-магістр публічного управління і адміністрування
Харківського торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-3-4331

DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF MECHANISM OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN UKRAINE

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАИНЕ

Summary. The article is devoted to public-private partnership (PPP), which is formed as a result of consolidation of efforts of state authorities, local governments and business structures. The paper examines the domestic practice of applying public-private partnership projects. The definition of the concept of "public-private partnership" under the current system of legislative regulation of public-private partnership in Ukraine, as cooperation between public and private partners, does not correspond to best international practices in the implementation of public-private partnership projects. The purpose of the study is to analyze the state mechanism of public-private partnership in Ukraine, its advantages and opportunities in the modern period. In the

work, such general scientific methods as generalization, synthesis, analysis, comparison are used. The article systematizes the main normative acts regulating public-private partnership in Ukraine. It was revealed that a number of legislative acts regulating certain forms of implementation of public-private partnership, as well as mechanisms of attracting private investments, are in force today. It is substantiated that under the conditions of maintaining the current model of regulation of legal relations in the field of public-private partnership, a high risk exists for a private partner, which greatly complicates the process of realization of the public-private partnership project and leads to a decrease in the interest of potential partners in cooperation with the state partner within the framework of the state-private partnership. It was revealed that the main problem is the development of procedures and stimulation of processes that ensure the effectiveness of public-private partnership and the establishment of new institutions. Proposals are developed that will improve the normative bases of realization of public-private projects, increase their quantity and effectiveness.

Key words: public-private partnership, public-private partnership projects, public-private partnership mechanism, partnership between government and business.

Анотація. Стаття присвячена державно-приватному партнерству, яке утворюється в результаті консолідації зусиль державної влади, органів місцевого самоврядування і бізнес-структур. У роботі досліджено вітчизняну практику застосування проектів державно-приватного партнерства. Визначення поняття «державно-приватного партнерства» за поточною системою законодавчого регулювання сфери державно-приватного партнерства в Україні, як співробітництва між державним та приватним партнерами, не відповідає кращим світовим практикам впровадження проектів державно-приватного партнерства. Метою дослідження є аналіз державного механізму державно-приватного партнерства в Україні, його переваги та можливості в сучасний період. У роботі використано такі загальнонаукові методи, як узагальнення, синтез, аналіз, порівняння. В статті систематизовано основні нормативні акти, які регулюють державно-приватне партнерство в Україні. Виявлено, що на сьогодні є чинним низка законодавчих актів, які регулюють окремі форми здійснення державно-приватне партнерства, а також механізми залучення приватних інвестицій. Обґрунтовано, що за умов збереження чинної моделі регулювання правовідносин у сфері державно-приватного партнерства, для приватного партнера зберігається високий ризик, що значно ускладнює процес реалізації проекту державно-приватного партнерства та спричиняє зниження зацікавленості потенційних партнерів в співпраці з державним партнером в рамках механізму державно-приватного партнерства. Виявлено, що основною є проблема вироблення процедур і стимулювання процесів, які забезпечують ефективність функціонування державно-приватного партнерства та започаткування нових інститутів. Розроблено пропозиції, які дозволять покращити нормативні основи реалізації державно-приватних проектів, підвищити їх кількість та результативність.

Ключові слова: державно-приватне партнерство, проекти державно-приватного партнерства, механізм державно-приватного партнерства, партнерство влади і бізнесу.

Аннотация. Статья посвящена государственно-частному партнерству, которое создается в результате консолидации усилий государственной власти, органов местного самоуправления и бизнес-структур. В работе исследована отечественная практика применения проектов государственно-частного партнерства. Определение понятия «государственно-частного партнерства» по настоящей системе законодательного регулирования сферы государственно-частного партнерства в Украине, как сотрудничества между государственным и частным партнерами, не соответствует лучшим мировым практикам внедрения проектов государственно-частного партнерства. Целью исследования является анализ государственного механизма государственно-частного партнерства в Украине, его преимущества и возможности в современный период. В работе использованы такие общенаучные методы, как обобщение, синтез, анализ, сравнение. В статье систематизированы основные в нормативные акты, которые регулируют государственно-частное партнерство в Украине. Выведено, что на сегодня является действительным ряд законодательных актов, которые регулируют отдельные формы осуществления государственно-частного партнерства, а также механизмы привлечения частных инвестиций. Обосновано, что по условиям сбережения действующей модели регулирования правоотношений в сфере государственно-частного партнерства, для частного партнера сохраняется высокий риск, что значительно усложняет процесс реализации проекта государственно-частного партнерства и способствует снижению заинтересованности потенциальных партнеров в сотрудничестве с государственным партнером в рамках механизма государственно-частного партнерства. Выведено, что основной является проблема выработки процедур и стимулирование процессов, которые обеспечивают эффективность функционирования государственно-частного партнерства и основания новых институтов. Разработаны предложения, которые позволяют улучшить нормативные основы реализации государственно-частных проектов, увеличить их количество и результативность.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проекты государственно-частного партнерства, механизм государственно-частного партнерства, партнерство власти и бизнеса.

Statement of the problem. Public-private partnership as a model for cooperation is confirmed by changes in successful projects in developed and developing countries. With the establishment of the legislative and institutional framework, the successful preparation and implementation of pilot projects of public-private partnership in various sectors of the Ukrainian economy, in particular infrastructure, energy, and utilities, will open up new opportunities for potential investors, banks and consultants in one of the largest markets of the Central and Eastern Europe.

Analysis of recent research and publications. The research, problems and prospects of the formation of public-private partnership were given by such domestic scientists as: N. V. Butenko [2], Y. S. Zaloznova [2], I. P. Petrova [2], O. V. Berdanova [10], V. M. Vakulenko [10], M. D. Vasilenko [10], K. V. Pavlyuk [11], D. V. Popovich [12], B. O. Shevchenko [13], and foreign scientists: V. G. Varnavsky [14], A. F. Sinyakova [15], V. I. Yakunin [16]. The writings of these scholars explored the forms of public-private partnership, which are considered by many of them as a new technology for economic development.

Formulation purposes of article (problem). At the same time, the institutional mechanisms of public-private partnership in the field of interaction between government and business are not yet sufficiently developed.

The main material. The mechanism of public-private partnership was introduced into the legal plane in 2010 with the adoption of the Law of Ukraine “On Public-Private Partnership” [1], which outlines the organizational and legal principles of contractual interaction of partners on the basis of principles of public-private partnership. The market for public-private partnership projects is currently under construction. At the same time, the dynamics of the growth of the number of projects implemented under the conditions of public-private partnership according to the statistics of the Ministry of Economic Development during the last 5 years (2012–2016) has shown that there is an increase in the interest of both the private and public parties in such a legal form of cooperation.

These projects are implemented in the following areas: [3]:

- treatment of waste (60.5% of the total);

- collection, purification and distribution of water (20% of the total);
- construction and / or operation of highways, roads. Railways, runways at aerodromes, bridges, road overpasses, tunnels and subways, sea and river ports and their infrastructure (8.6% of the total);
- production, distribution and supply of electric energy (2.7% of the total);
- real estate management (1.1% of the total);
- search, exploration of minerals and extraction (0.5% of the total);
- production, transportation and supply of heat (3.2% of the total);
- tourism, recreation, recreation, culture and sports (0.5% of the total);
- others (2.9% of the total).

Much of the projects implemented on the basis of the mechanism of public-private partnership are concession contracts. The current system of legislative regulation of public-private partnership in Ukraine is characterized by a number of peculiarities that cause difficulties in the practical implementation of projects. Lack of institutional basis for effective implementation of projects as there is no entity in Ukraine that is responsible for considering and approving project proposals both for public-private partnership and for concessions. Today, the state partner of Ukraine, the Autonomous Republic of Crimea, territorial communities in the person of the relevant state bodies and local self-government bodies can act as a state partner. Together with the general Law of Ukraine “On Concessions” [4], three sectoral concession laws (the Law of Ukraine “On Concessions for the Construction and Operation of Highways”) [5], the Law of Ukraine “On the Features of Leasing or Concession of Objects in Spheres heat supply, water supply and sewage systems in communal ownership” [6], the Law of Ukraine “On the features of lease or concession of objects of the water and energy complex that are in state ownership” [7]). Measures to reform the legislation in the implementation of the legal relationship of concessions should be aimed at prioritizing the application of the general Law of Ukraine “On Concessions.” Despite the imperfection of the current legal regulation of public-private partnership relations, it should be emphasized that work is under way to improve the legislation to bring it in line with the best international

Table 1

Dynamics of quantitative growth of projects in terms of public-private partnership forms, 2012–2016 [2]

Types of projects	Years				
	2012	2013	2014	2015	2016
Public-private partnership					1
Common activity	32	31	33	31	32
Concession	79	128	138	146	153
Together	111	159	171	177	186

practices in the field of public-private partnership. The Law of Ukraine “On Amendments to Some Laws of Ukraine on Removal of Regulatory Barriers for the Development of Public-Private Partnership and Stimulating Investments in Ukraine” [8] introduced changes aimed at the use of effective mechanisms for attracting investment. Under the auspices of USAID and local experts on public-private partnerships, the procedures for calculating the size of the concession payment and the possibility of an independent choice of how to calculate a concession payment were changed [9]. The procedure for conducting the competition and the analysis of the effectiveness of public-private partnership has been improved. In September 2017, the Ministry of Economic Development and Trade presented a draft new edition of the Law of Ukraine “On Concessions”, which was developed with the support of the EBRD and international consultants, which resulted from the search for a balance of interests of all interested groups in the process of updating the infrastructure and improving the quality of socially important services. However, the current legislation does not stipulate the criteria and procedure for determining the feasibility of implementing public-private partnership projects, the implementation of which would contribute to the achievement of the priority goals of socio-economic development. A prerequisite for a further market of public-private partnership projects is the development of a methodology for using standardized tools for a common system for evaluating potential projects, such as:

- comparison of implementation through a public investment project (Public Sector Comparator or PSC shortened);
- an assessment of the effective use of funds (Value for Money Assessment or short-term VFM).

The solution to the problem may be the preparation by the Ministry of Finance of Ukraine of appropriate methodological recommendations for the identification, evaluation and accounting of fiscal risks of projects implemented by the public partner on the basis of the mechanism of public-private partnership, in the first place using concession.

Improving the regulatory framework for implementing public-private partnership projects requires a number of measures, in particular:

- making appropriate amendments to the Law of Ukraine “On Public-Private Partnership” and the corresponding laws that regulate the scope of concession relations, taking into account the experience of the best world practices of successful experience of attracting private investors under the terms of the mechanism of public-private partnership;
- improvement of the conceptual distinction between public-private partnership and concession, clear definition of the issue of compensation for concluding a concession agreement, introduction of the principle of the dependence of concession relations on the volume of concessionaire’s investments under the agreement;
- establishing at the legislative level the right to transfer the right under the agreement to creditors in the event that it is impossible for private partners to fulfill their obligations under the agreement and, accordingly, the possibility of assigning rights to the contract partner, if necessary, in exceptional cases (for example, related to security matters).

Insights from this study and perspectives for further research in this direction. Ukraine is gradually developing the mechanism of public-private partnership: the normative base in the sphere of public-private partnership has been developed and introduced, and concession legislation is being improved, which aims to take into account the best international standards for project preparation involving international organizations and business representatives. Implementation of pilot projects with the support of international financial organizations is a prerequisite for the successful experience of implementing public-private partnership projects using the best international experience and taking into account local specifics of Ukraine. The results of the implementation of specific projects at the national and regional levels should be the basis for further work on improving the normative procedures for the initiation, development and approval of projects.

References

1. About public-private partnership: Law of Ukraine from 01.07.2010 № 2404-VI [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803>.
2. Zaloznova Y. S. Public-Private Partnership in Ukraine: Status, Problems and Development Prospects / Y. S. Zaloznova, N. V. Butenko, I. P. Petrova // Economic herald of Donbass. — 2016. — № 2 (44). — P. 21–28.
3. Official site of the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine [Electronic resource]. — Access mode: <http://me.gov.ua>
4. Concessions: Law of Ukraine from 16.07.1999 № 997-XIV [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.
5. Concessions for the construction and operation of highways: Law of Ukraine from 14.12.1999 № 1286- XIV [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>.

6. On peculiarities of lease or concession of objects in the areas of heat supply, water supply and drainage, which are in communal ownership: the Law of Ukraine from 21.10.2010 № 2624-VI [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>.

7. On the features of lease or concession of objects of the water and energy complex, which are in state ownership: Law of Ukraine from 08.07.2011 № 3687-VI [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-17>.

8. On amendments to Some Laws of Ukraine on Removing Regulatory Barriers to the Development of Public-Private Partnerships and Stimulating Investments in Ukraine: Law of Ukraine from 24.11.2015 № 817-VIII [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-19>.

9. On approval of the methodology for calculating concession fees: Resolution of the Cabinet of Ministers from 12.04.2000 № 639–2000 [Electronic resource]. — Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2000-p>.

References

1. Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo: Zakon Ukrayiny vid 01.07.2010 r. № 2404-VI [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20120803>.

2. Zaloznova Yu.S. Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukrayini: stan, problemy` ta perspektyvy` rozvytku / Yu.S. Zaloznova, N. V. Butenko, I. P. Petrova // Ekonomichnyy visnyk Donbasu. — 2016. — № 2 (44). — S. 21–28.

3. Oficiynyy sayt Ministerstva ekonomichnogo rozvytku i torgivli Ukrayiny [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://me.gov.ua>

4. Pro koncesiyi: Zakon Ukrayiny vid 16/07/1999 № 997-XIV [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997-14>.

5. Pro koncesiyi na budivnytstvo ta ekspluataciyu avtomobilnyx dorog: Zakon Ukrayiny vid 14.12.1999 r. № 1286-XIV [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-14>.

6. Pro osoblyvosti peredachi v orendu chy koncesiyu ob'yektiv u sferax teplopостachannya, vodopostachannya ta vodovidvedennya, shho perebuvayut` u komunal`nij vlasnosti: Zakon Ukrayiny vid 21.10.2010 r. № 2624-VI [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2624-17>.

7. Pro osoblyvosti orendy chy koncesiyi ob'yektiv polyvno-energetychnogo kompleksu, shho perebuvayut u derzhavnij vlasnosti: Zakon Ukrayiny vid 08.07.2011 r. № 3687-VI [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-17>.

8. Pro vnesennya zmin do deyakyx zakoniv Ukrayiny shhodo usunennya regul'yatornyx bar'yeriv dlya rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva ta stymulyuvannya investytsiy v Ukrayini: Zakon Ukrayiny vid 24.11.2015 r. № 817-VIII [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817-19>.

9. Pro zatverdzhennya Metodyky` rozraxunku koncesijny`x platezhiv: Postanova Kabinetu Ministriv vid 12.04.2000 r. № 639–2000-p [Elektronnyy resurs]. — Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-2000-p>.

Стаття надійшла до редакції 08.11.2018

УДК 364:330.1:332.8

Кучеренко Олексій Юрійович

кандидат соціологічних наук,

докторант кафедри публічного управління та публічної служби

Національна академія державного управління при Президентові України

Кучеренко Алексей Юрьевич

кандидат социологических наук,

докторант кафедры публичного управления и публичной службы

Национальная академия государственного управления

при Президенте Украины

Kucherenko Oleksiy

Candidate of Sociology, Doctoral Student of

Public Administration and Public Service Department

National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4841

ЖИТЛО ЯК АКТИВИ: СУЧАСНА ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ДЛЯ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

ЖИЛЬЕ КАК АКТИВЫ: СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ДЛЯ УКРАИНСКИХ РЕАЛИЙ

HOUSING AS ASSETS: MODERN THEORY AND PRACTICE FOR UKRAINIAN REALITIES

Анотація. У статті розглядається концепція житла як активів, які за наявності у країні розвиненої фінансової інфраструктури можуть виступати у ролі капіталу і додаткового засобу соціального забезпечення, наприклад, при виході на пенсію чи у непередбачуваних випадках фінансових ускладнень. Описуються позитивні і негативні сторони такої концепції, поширеної у англо-саксонському світі, де реалізується неоліберальна соціальна політика. Аналізуються кілька тез по відношенню до українських реалій: перше, що житлова нерухомість як активи не сприяє вирівнюванню житлових умов громадян; друге, що нерухома власність повинна враховуватись державою при наданні соціальної допомоги і що вона може і повинна обертатись у фінансовій сфері як можливий засіб отримання поточних доходів власником; третє, що задля зменшення ризиків володіння доцільне укрупнення об'єктів власності, зокрема у вигляді фінансових активів. Таким чином, на ринку житла та у суміжних сферах фінансові інструменти можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки. Позитивний вплив максимізується при поєднанні спільної з державою власності з укрупненням її об'єктів. Але основним завданням держави в умовах України має залишатись гарантоване Конституцією житлове забезпечення громадян, значна частина яких за співвідношенням доходів і вартості придбання та подальшої експлуатації житла є неспроможними до житлового самозабезпечення на ринкових умовах. Такі громадяни потребують державної допомоги через бюджетний механізм перерозподілу. Як завдання подальших досліджень розглядається можливість звуження такого механізму до рівня самої житлової сфери, де задля забезпечення гарантій належного житлового забезпечення повинен відбуватися перерозподіл активів, зокрема через механізми оподаткування нерухомості.

Ключові слова: житло, нерухомість, активи, соціальне забезпечення, держава, механізми управління.

Аннотация. В статье рассматривается концепция жилья как активов, которые при наличии в стране развитой финансовой инфраструктуры могут выступать в роли капитала и дополнительного средства социального обеспечения, например, при выходе на пенсию или в непредвиденных случаях финансовых затруднений. Описываются положительные и отрицательные стороны такой концепции, распространенной в англо-саксонском мире, где реализуется неоліберальная политика. Анализируются несколько тезисов по отношению к украинским реалиям: первое, что жилищная недвижимость как активы не способствует выравниванию жилищных условий граждан; второе, что недвижимая собственность должна учитываться государством при предоставлении социальной помощи и что она может и должна возвращаться в финансовую

сфере как возможное средство получения текущих доходов владельцем; третье, что для уменьшения рисков целесообразно укрупнение объектов собственности, в частности в виде финансовых активов. Таким образом, на рынке жилья и в смежных сферах финансовые инструменты могут приводить как к положительным, так и отрицательным последствиям. Положительное влияние максимизируется при сочетании совместной с государством собственности с укрупнением ее объектов. Однако основной задачей государства в условиях Украины должна оставаться гарантированное Конституцией жилищное обеспечение граждан, значительная часть которых по соотношению доходов и стоимости приобретения и дальнейшей эксплуатации жилья являются неспособными к жилищному самообеспечению на рыночных условиях. Такие граждане нуждаются в государственной помощи через бюджетный механизм перераспределения. Как задача дальнейших исследований рассматривается возможность сужения такого механизма до уровня самой жилищной сферы, где для обеспечения гарантий надлежащего жилищного обеспечения должен происходить перераспределение активов, в частности через механизмы налогообложения недвижимости.

Ключевые слова: жилье, недвижимость, активы, социальное обеспечение, государство, механизмы управления.

Summary. The article discusses the concept of housing as assets, which, if there is a developed financial infrastructure in the country, can act as capital and additional means of social security, for example, upon retirement or in unforeseen cases of financial difficulties. It describes the positive and negative aspects of such a concept common in the Anglo-Saxon world, where neoliberal policies are implemented. Several theses are analyzed in relation to the Ukrainian realities: first, that residential real estate as assets does not contribute to leveling the living conditions of citizens; second, that real estate should be taken into account by the state in the provision of social assistance and that it can and should be rotated in the financial sphere as a possible means of obtaining current incomes by the owner; third, that in order to reduce risks, it is advisable to consolidate property objects, in particular in the form of financial assets. Thus, in the housing market and related areas, financial instruments can lead to both positive and negative consequences. Positive influence is maximized by combining joint property with the state with the consolidation of its objects. However, the main task of the state in the conditions of Ukraine should remain guaranteed by the Constitution housing for citizens, much of which, by the ratio of income and cost of acquisition and further maintenance of housing, is incapable for housing self-sufficiency on market terms. Such citizens need government assistance through a budget redistribution mechanism. As a task for further research, the possibility of narrowing such a mechanism to the level of the housing sector itself is being considered, where in order to provide guarantees of adequate housing provision, redistribution of assets must take place, in particular through real estate taxation mechanisms.

Key words: housing, real estate, assets, social security, state, management mechanisms.

Постановка проблеми. В останні десятиліття *так звана система соціального забезпечення на основі майна*, або активів (*Assets based welfare system*) набула поширення у ліберальній теорії і практиці держави добробуту (соціальної держави) [1]. В основу системи і відповідного ринкового механізму управління житловим і соціальним забезпеченням покладено принцип, що замість поточної державної соціальної підтримки вразливих верств населення у вигляді надання субсидій чи соціального житла (що не усуває самої причини вразливості) якомога ширше запроваджується державне сприяння в отриманні громадянами стартового капіталу у різних формах, наприклад, житла, аби ті у подальшому брали на себе більшу відповідальність у забезпеченні власного добробуту, зокрема шляхом подальшого інвестування у розширення своїх нерухомих активів, які зростають у вартості. Отримані доходи можуть бути використані на потреби споживання, медичного обслуговування, освіти та, наприклад, при виході на пенсію або у кризових ситуаціях.

Кілька соціально-економічних явищ у світовому масштабі сприяли поширенню описаного підходу на практиці і його ствердженню у теорії державного управління, зокрема завдяки просуванню неоліберальних підходів до соціальної політики провідними країнами — США та Великою Британією: старіння

населення та підвищення ролі пенсій у матеріальному забезпеченні упродовж життя; накопичення власного житла громадян та вартості житлової нерухомості в економічно розвинених країнах; ускладнення надання соціального забезпечення державою у кризових умовах.

Прихильники таких підходів до ролі власного житла у соціальному забезпеченні, наприклад Д. Кемені, С. Лоу, С. Сміт, вважають, що наслідком цього є вирівнювання статків, пом'якшене скорочення видатків на соціальні програми без громадської опозиції до таких рішень. Вони показують, що вже протягом трьох десятиліть власники житла використовували ці підходи як фінансовий буфер і значна кількість громадян перестали думати про свій будинок лише як про житло [2].

Дійсно, ці висновки не можуть не враховуватись у вітчизняній науці і практиці державного управління, якщо розглянути рівень приватної власності на житло у країні.

З іншого боку, усі дослідники не заперечують, що саме з житловою нерухомістю як капіталом і відповідними фінансовими інструментами пов'язані останні кризові фінансові явища світового масштабу початку 2000-х років. У сукупності це сформувало навіть в рамках неолібералізму частково альтернативні погляди на систему і майновий механізм

соціального забезпечення (добробуту) на основі житлової нерухомості.

Окрім цього, значна частина науковців — противників неолібералізму принципово відкидають трактування житла як активів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історично, житло розглядалося у соціальних науках як базова життєва потреба людини, власне, лише як притулок, а сфера надання житлових послуг державою — як надання в оренду соціального житла для вразливих верств населення, або житлове забезпечення більшості громадян, як у соціалістичних та соціал-демократичних країнах. Питання придбання та утримання житла знаходились, таким чином, поза межами інтересів і впливу мешканців як користувачів, а не власників, що мало і негативні наслідки у вигляді їхнього ставлення до житла. Таким чином виникла необхідність пошуку розумного компромісу та ефективної власності.

У теорії стали вирізняти фінансово неспроможних мешканців-орендарів соціального житла, а з іншого боку — власників. Прагнучи збільшити другий сегмент, держави стали намагатися полегшати придбання житла у власність, а, з іншого боку, формувати механізми оперування житловою нерухомою власністю задля зміцнення фінансової стійкості домогосподарств.

Пізніші підходи у ліберальній теорії житла стали розглядати його як стрижень добробуту, навколо якого обертається потік інших товарів та послуг на рівні домогосподарств, що у сукупності робить громадян більш чи менш залежними від держави. Оскільки масштаби володіння житловою нерухомістю поширювалися (за останніми даними компанії Savills [3], вартість житлової нерухомості досягла на кінець 2017 року 280,6 трлн. дол. США, або до 45% вартості усіх світових активів), стала розглядатися спроможність домогосподарств скористатися цими активами не просто для споживання, але й як фінансовим інструментом для придбання інших товарів і послуг. Таким чином, роль житла в ліберальних національних системах соціального забезпечення, стала визначатися складніше, ніж просто як наявність власного приміщення для проживання.

Представниками цього напрямку наукової думки є Дж. Кемені, Ф. Кастлес, Р. Прабхакар та багато інших. Так, Дж. Кемені [4] показав можливий зв'язок між обсягом власності на житло та забезпеченням пенсіями у старості. Він показав, що упродовж життя та при виході на пенсію власники житла отримують умовний дохід, еквівалентний орендній платі, яку вони повинні були б сплатити іншому власнику житла за вирахуванням витрат на утримання та податків на нерухомість. Іншими словами, як вказує Ф. Кастлес [5], коли люди володіють будинками, вони можуть отримувати менші пенсії. До того ж треба урахувати, що ресурси, необхідні державі для оплати соціального житла, є тягарем для бюджету,

чого вона прагне позбутися або зменшити, зокрема з використанням механізму майнового соціального забезпечення. Таким чином, заохочення до власності на житло ліберальні уряди пов'язують з економією на соціальному житлі і частковим самозабезпеченням у старості — інтереси сторін збігаються.

Зв'язки між механізмами житлового і соціального забезпечення значно різняться у практиці різних країн. Так, багато з них здійснюють конкретні програми підвищення доступності житла, які сприяють поширенню індивідуального будівництва і набуття нерухомої власності. У США це Індивідуальні рахунки розвитку (*Individual Development Accounts*), де заощадження, як правило, можуть бути використані для полегшення купівлі житла, а також отримання освіти, створення малого бізнесу або пенсійного забезпечення. У Великій Британії це був Накопичувальний шлюз (*Savings Gateway*) для тих, хто мав нижчі доходи і отримував доплату на заощадження, а у даний час функціонує Дитячий трастовий фонд (*Child Trust Fund*), який надає всім новонародженим одноразову виплату на особистий рахунок, доступний після досягнення 18 років, коли виникне потреба у власному житлі [6].

Управлінські та економічні проблеми доступності житла знайшли специфічне відображення і в українській науковій літературі, зокрема у працях Т. Ніколаєвої [7], Н. Олійник [8], В. Омельчука [9], А. Сердюка [10], Т. Цифри [11] та інших, які розглядали звужені підходи до регулювання доступності житла. Загалом, вітчизняна теорія і практика обмежуються державним сприянням специфічним, пільговим категоріям громадян у придбанні житла, а не використанням його як активів із підкріпленням різними фінансовими інструментами.

Але разом з тим, треба урахувати, що в умовах загальної приватної власності на житло де-факто необхідно мати і раціонально використовувати запозичені з ліберальних моделей деякі механізми ефективного оперування цією власністю.

Метою статті є аналіз системи соціального забезпечення на основі майна в умовах різних країн, зокрема пошук механізмів використання житлової нерухомості як активів для вирішення проблем збереження і оновлення житлового фонду в Україні.

У специфічних умовах України розглянуті ліберальні підходи є цікавими, виходячи з наступних аналогій:

- значна частина громадян отримали стартовий капітал — житло (активи) від держави унаслідок практично безоплатної приватизації;
- приватизація хвилеподібно у процесі перепродажів квартир зменшила вартість житлового самозабезпечення як при купівлі нових помешкань після продажу приватизованих, так і при їхній оренді;
- механізм повсюдної приватної власності на житло призвів до значної майнової нерівності власників і не власників — як у стартових умовах житлового

забезпечення, так і в якості помешкань і будинків, потреб у їхньому утриманні та експлуатації;
– загострення проблем з оплатою житлово-комунальних послуг та масштаби їх субсидування поставили на порядок денний пошук можливостей використання житла як активів.

Дійсно, активи, отримані на пільгових умовах від держави, зокрема у вигляді житлової нерухомості, повинні враховуватися у майні власників і обертатися у соціально-економічній і фінансовій сферах. З іншого боку, ці активи повинні відтворюватися ефективними власниками, а також виконувати їх основну функцію — бути житлом прийнятної для суспільства якості.

Виклад основного матеріалу

Переваги механізму оперування наявним житлом як активами на ринку продемонстровані у Західних країнах на прикладі переорієнтації ліберальних урядів з поточних субсидій на використання заощаджень у вигляді нерухомості. Таким чином, житло власника стало засобом активізації відносин обміну нерухомого майна на кошти для фінансування поточних потреб. Для цього уряди країн беруть участь у складному для сприйняття поширенні відповідної фінансової грамотності серед громадян, рішення яких вже нагадуватимуть розрахунки професійних інвесторів. Така просвітницька діяльність є необхідною для вітчизняних власників, але із урахуванням наступних обставин.

Придбання житла, навіть в іпотеку, залишається дорогим і довготривалим і значні групи населення будь-яких країн, особливо, України, залишаються фінансово виключеними з придбання житлових активів, а це значить, що система соціального забезпечення на основі майна не зможе повністю охоплювати усіх громадян країни. Слід мати на увазі також, що навіть за умови, коли житло постійно збільшується в ціні, буває важко перетворити його на ліквідні ресурси для споживання.

В умовах фінансової скрути для домогосподарств традиційні механізми вимагали би продажу житла та переходу в орендовані помешкання. У випадку з житлом як активами можна використати розроблені фінансові продукти зворотного іпотечного кредитування (*Reverse mortgages*) та продажу частки власності (*Equity release*) для отримання доходів без необхідності переселення. В Україні такі інструменти практично невідомі і мають бути апробовані.

Вони добре працюють при стабільному зростанні вартості нерухомості. Але зарубіжні автори вказують також на дискусійність припущення, що ціни на житло стабільно зростають швидше, ніж інфляція, хоча ринки житла у багатьох країнах продемонстрували таке зростання у довгостроковому періоді. Україна показує нестабільність цін на ринку житла та його непрозорість, що стримує операції з житловими активами.

Значна частина новітньої літератури, яка стосується складних відносин між житлом і соціальним забезпеченням (добробутом), підтримкою добробуту на основі активів, зосереджувалася на досвіді англо-американської ліберальної моделі. Проте, реалізація механізму добробуту на основі активів спостерігається у багатьох інших країнах як засіб доповнення традиційного соціального забезпечення з урахуванням місцевих особливостей. Поряд з позитивними результатами, відмічаються і відповідні проблеми, досліджені, наприклад, у роботі Дж. Долінга та Р. Роналда [1].

Так, Японія стала піонером східно-азіатської моделі добробуту. Повоєнна політика у сфері житла була спрямована на те, щоб швидко розширити обсяг власного житла саме як основи добробуту домогосподарств, або їхнього соціального самозабезпечення. Однак у період економічного спаду в 1990–2000-х роках, з одного боку, і при швидкому старінні населення країни, з іншого боку, зріла система соціального забезпечення на основі активів була частково зруйнована з позицій віддаленої перспективи для нових поколінь — купівля житла для домогосподарств молодшого віку зазнала різкого спаду.

В Австралії також існувала давня традиція власності на житло та індивідуальний механізм покращення на цій основі умов життя у пенсійному віці [4]. На відміну від багатьох інших розвинених держав, більше 80% австралійців, що вийшли на пенсію, володіють власним будинком. Але рівень бідності для домогосподарств, які не мають власного житла, високий. Прогнози говорять про те, що ця група зростатиме в найближчі десятиліття, що призведе до краху майнового механізму соціального забезпечення на основі домоволодіння. Тож відзначається поглиблення майнового розшарування.

У країнах Східної Європи колективістські форми соціального і житлового забезпечення під час приватизаційних перетворень 1990–2000-х років поступилися місцем індивідуалізованій моделі у частині житлового забезпечення. Власність на житло поширилася у найбільших у світі масштабах. Разом з тим, проявилася часткова непридатність зношеного житла і фінансова нездатність незаможних власників щодо його оновлення, особливо у гірших будинках. Отримали поширення втрата власності і безпритульність, що також є ознакою майнового розшарування.

Якість житлового фонду та інституційне оточення житлової сфери у багатьох східноєвропейських країнах свідчить про те, що житлова нерухомість власника потенційно має, але обмежену, здатність підтримувати його добробут порівняно із Західною Європою, причому відмінну у різних постсоціалістичних країнах. Разом з тим, на фоні низького рівня заробітної плати і пенсій житлова нерухомість у Східній Європі може відігравати більшу відносну роль у соціальному забезпеченні.

Важливим загальним висновком є те, що власність на житло може і повинна розглядатися не як заміна, а як доповнення до системи соціального забезпечення. Крім того:

- майновий механізм має розглядатися у системі інститутів забезпечення житлом, пенсіями, зайнятістю;
- залучення житлової нерухомості до системи соціального забезпечення треба розглядати у контексті ринку житла, стану житлового фонду, фінансових механізмів будівництва та придбання житла;
- необхідно урахувати вікову структуру населення та відносну майнову нерівність у вікових групах;
- потрібно прогнозувати ситуацію на наступні покоління, зокрема щодо різних стартових умов забезпечення житлом.

Ризикованість житла як індивідуальних активів і переваги спільної власності досліджені К. Уайтхед [12]. Автор розглядає потенціал спільної власності на житло для зменшення ризиків, не тільки тому, що це дає змогу скоротити витрати на набуття власності для громадян, але й тому, що ризики поділяються саме з державою. У центр уваги такого підходу покладено ідею, що державна допомога має спрямовуватись на тих, хто у принципі здатний придбати і утримувати власне житло (або частково власне) за рахунок отримання доходів упродовж свого життя, але не в змозі впоратися з ризиками, що виникають при цьому, а відтак — відштовхують бажаючих придбати житло у власність.

Відповідні класичні державні механізми допомоги у придбанні житла описуються двома основними моделями: спільна власність (*Shared ownership*), коли покупець набуває за традиційною іпотекою лише частку власності, а інша частина належить державі (громаді) як власнику соціального житла, який отримує орендну плату за цей елемент; позика під власність, або розподілений кредит (*Shared equity*) коли покупець купує об'єкт повністю за допомогою іпотеки, але для цього отримує і виплачує банківську позику для першого внеску.

Участь держави частково нівелює нестабільність цін на житло, високі процентні ставки та проблеми із зайнятістю, долає невизначеність щодо можливостей і готовності домогосподарств набувати житло у власність. Можлива і протилежна, запобіжна роль держави, якщо очікується, що ціни на житло зростатимуть швидше, ніж вартість капіталу та альтернативних інвестицій і покупці з недооцінкою ризиків занадто інтенсивно набувають у власність майно. В обох випадках спільна власність виступатиме певним запобіжником.

Якщо звичний підхід до уникнення індивідуальних ризиків здійснюється через страхування, то альтернативним запобіжником може виступати диверсифікація власності у портфелі житлової нерухомості, що зменшує ризик будь-якої конкретної події.

На це вказують, наприклад, автори [13]. Розглядаючи інвестиційну сутність житла, коли, як правило, значна частина активів домогосподарств зосереджується у житловій нерухомості, вони обґрунтовують доцільність інвестувати на ринку житла загалом, а не в одиничний об'єкт, що супроводжується ризиком. Очевидні переваги має інвестування у фінансові продукти, які базуються на кошику житлових активів, щоб людина могла набувати транші будь-якого розміру, володіти навіть невеликою часткою великої кількості житлових будинків. Але традиційно власники-мешканці роблять абсолютно протилежне.

Ця ситуація може бути корисною для аналізу недоліків локальних, на рівні будинку, домоволодінь в Україні. Адже будинок є одиничним і обмеженим у часі активом, він також має специфічні характеристики, зміни у яких призводять до змін у ціні цього житла. Ці проблеми можна вирівняти лише за рахунок масштабу інвестицій, наприклад, у житлових асоціаціях.

Таким чином, з позицій вітчизняних реалій, менш ризикованим є спільне домоволодіння значного масштабу. А державне втручання має полягати в тому, щоб підтримувати розподіл ризиків і сприяти розвитку вторинних ринків. Державний інтерес при цьому полягає у скороченні необхідності у соціальному житлі. Останнє може бути досягнуто і з поширенням приватної оренди. Важливо лише заповнити нішу між повністю приватним житлом мешканців і соціальним житлом.

Опоненти системи соціального забезпечення на основі майна, натомість, вважають, що житлові активи як еквалайзер добробуту громадян є міфом, який базується на досвіді початку ХХ століття і мав успіх з 1980-х років [14]. У сучасних реаліях відповідна житлова політика виявляється основою на неправильних припущеннях.

Такої думки дотримуються Т. Пікетті, М. Ельсінга, Р. Фернандес, Д. Макленнен, Д. Міао, І. Тосіч та інші. Так, з огляду на можливість та поширеність операцій з житлом як активами, Дж. Туссен та М. Ельсінга [15] розрізняють традиційну і нову систему соціального забезпечення на основі майна. У першому випадку власність на житло сприймається як засіб накопичення нерухомості, яка може бути використана за крайньої потреби, що справедливо, а в останньому — власний капітал використовується протягом життєвого шляху через фінансові інструменти, що призводить, як ми відомо, до негативних наслідків.

Так, Д. Макленнен і Д. Міао [16] пропонують державам орієнтуватися на удосконалення ринків житла, а також на поліпшення житлового забезпечення, а не на хибну ідею зменшення нерівності при пільговому наданні житла. Вони зауважують, що житло є привабливим у перспективних районах і ризикованим у районах депресивних. Люди

купають з розрахунку на перше, а опиняються часто у протилежній ситуації.

Немає необхідності ставити мету формальної власності на житло, як центральну у житловій політиці, і згодом утримувати це житло за рахунок субсидій та податкових пільг, як це робиться в Україні. Відтак центральним механізмом має бути перерозподіл у житловій сфері через оподаткування нерухомості як капіталу. Нові механізми у житлово-комунальній політиці можуть розпочатися з податкових змін, спрямованих соціально вирівнювання.

Ідея управління житловим сектором через оподаткування нерухомості, описана, зокрема, і у вітчизняних публікаціях В. Ніколаєва і Т. Ніколаєвої [17], варта детальнішого стратегічного аналізу у рамках вироблення нової житлової політики в Україні.

Новітні антиліберальні погляди на житлове забезпечення були представлені на міжнародній конференції «Житло для усіх» у Відні 4–5 грудня 2018 року [18]. Відзначалося, що інвестування у житло призвело до того, що з 2011 року ціни на житлову нерухомість у таких містах, як Гонконг, Лондон, Мюнхен, Стокгольм, Сідней і Ванкувер, збільшилися більш ніж на 50%, створюючи величезні обсяги активів для заможних і роблячи житло недоступним для більшості інших домогосподарств, які ніби виштовхуються на периферію. У багатьох випадках з'являються порожні будівлі і квартири, причому у найкращих районах міст. При цьому, коли орендовані площі або іпотека належать віддаленим інвесторам, гроші в основному концентруються не у громадах, а на глобальному рівні. Нарешті, фінансові ринки житла процвітають на привласненні суспільної цінності.

У різних країнах виникає протидія таким тенденціям у формі вилучення вільного житла, заборони викупу і виселення, що призводять до бездомності, обмеження для іноземних покупців житлової нерухомості. У Канаді 15% податок на іноземного домовласника, 18% податок на продаж нерухомості та додатковий податковий збір з боку покупців на заможних власників та інвесторів у Сингапурі — використовуються для підвищення доступності житла. Уряд Алжиру, наприклад, на вільних державних землях фінансує розвиток орендованого житла для домогосподарств, які заробляють менше ніж 1,5 мінімальної заробітної плати. У Лондоні від забудовників вимагається, щоб 35% нових будинків були дійсно доступними. Таке призначення існує протягом тривалого часу в деяких інших країнах, наприклад, у Франції та Німеччині.

Найбільшого успіху у запереченні підходу до житла як активів досяг Відень. Місто є, мабуть, найбільшим домовласником у світі з 220 тис. комунальних помешкань. Особливим викликом для громади останнім часом є швидке зростання міста за рахунок приїжджих, щорічно на 12–20 тис. осіб. Це вимагає щорічно будувати щонайменше 6 тис. помешкань. Відповідно, зростає інтерес міжнародних інвесторів до землі, придатної для нового житла.

Відень швидко визнав, що у разі відкритої конкуренції інтерес міжнародних інвесторів призведе до підвищення цін на дефіцитні земельні ділянки і виштовхування певних верств населення з міста, відповідно було вжито низку заходів із протидії.

Висновки. Становлячи близько половини вартості глобальних активів, більша частина яких знаходиться у приватній власності, житлова нерухомість не може розглядатися поза майновим контекстом соціального забезпечення. Вартість житла, яке знаходиться у власності громадян виступає важливим показником добробуту. Для його активізації повинні бути створені фінансові механізми та інструменти, які водночас повинні запобігати неефективності власників.

Детальніший розгляд житла як активів призводить до різних висновків, залежно від цілей соціальної і житлової політики держави — у діапазоні від житлового самозабезпечення і до вирівнювання та усупільнення житла.

На ринку житла та у суміжних сферах фінансові інструменти використання житла як активів можуть мати як позитивні, так і негативні наслідки. В умовах низького рівня доходів порівняно з вартістю придбання та експлуатації житла основною метою житлової політики має бути «дах над головою» для всіх. Для скорочення потреб у соціальному житлі та активізації відчуття власника у якомога більшої частини громадян доцільно застосовувати механізми спільного володіння житловою нерухомістю, переважно як фінансовим активом.

В Україні існує на перспективу величезна потреба в доступному житлі, зокрема у групах з середнім рівнем доходу, які мають вирішальне значення для подальшого економічного зростання країни, а також для груп з нижчими доходами. Необхідна законодавча база для оренди приватного житла, яка створює баланс між інтересами власників і орендарів. Крім того, для вирішення проблем на місцевому рівні необхідна законодавча база оподаткування нерухомості.

Література

1. Doling, J., & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*. 25(2). 165–173.
2. Lowe, S.G., Searle, B.A., & Smith, S.J. (2011). From housing wealth to mortgage debt: The emergence of Britain's asset-shaped welfare state. *Social Policy and Society*. 11(1). 105–116.

3. Barnes Y (2018). 8 things to know about global real estate value. URL: <https://www.savills.com/impacts/economic-trends/8-things-you-need-to-know-about-the-value-of-global-real-estate.html>
4. Kemeny, J. (1981). The myth of home ownership: Public versus private choices in housing tenure. London: Routledge. 179 p.
5. Castles, F. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*. 33(1). 5–19.
6. Prabhakar, R. (2018). A house divided: asset-based welfare and housing asset-based welfare, *International Journal of Housing Policy*.
7. Ніколаєва Т. В. Науково-методичні основи управління господарськими системами домоволодіння. Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.04. НДЕІ. 2013. 20 с.
8. Олійник Н. І. Державне регулювання ринку житла в Україні: Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.02. НАДУ. 2011. 36 с.
9. Омельчук В. О. Динаміка доступності житла для громадян України у 2011–2014 роках. Інвестиції: практика та досвід. 2015. № 24. С. 16–20.
10. Сердюк А. В. Організаційно-економічний механізм формування ринку доступного житла в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наук. ступеня к. е. н.: 08.00.04. КНУБА. 2010. 22 с.
11. Цифра Т. Ю. Формування початкової максимальної ціни будівельного контракту при будівництві доступного житла. Будівельне виробництво, 2014. No 57. С. 80–83.
12. Whitehead, C. (2010). Shared ownership and shared equity: Reducing the risks of home-ownership? URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/homeownership-risk-reduction-summary%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/homeownership-risk-reduction-summary%20(1).pdf)
13. Caplin, A., Chan, S., Freeman, C., Tracy, J. (1997). *Housing Partnerships: A New Approach to a Market at a Crossroads*. MIT Press, Cambridge. 265 p.
14. Elsinga, M. (2017). Living in assets without limits: Towards new principles for policies on housing. *Housing, Theory and Society*. 34(2). 146–150.
15. Toussaint, J., & Elsinga, M. (2009). Exploring ‘housing and asset-based welfare’ can the UK be held up as an example for Europe? *Housing Studies*. 24(5). P. 669–692.
16. MacLennan, D., Miao, J. (2017) Housing and capital in the 21st Century. *Housing, Theory and Society*. 34(2). P. 127–145.
17. Ніколаєв В. П., Ніколаєва Т. В. Модель бюджетного балансу програм реновації житлового фонду і цільових надходжень від оподаткування нерухомості. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). НУДПСУ. 2014. № 3 (66). С. 217–225.
18. Housing for all. URL: <https://housing-for-all.eu/>

References

1. Doling, J., & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment*. 25(2). 165–173.
2. Lowe, S.G., Searle, B.A., & Smith, S.J. (2011). From housing wealth to mortgage debt: The emergence of Britain's asset-shaped welfare state. *Social Policy and Society*, 11(1), 105–116.
3. Barnes Y (2018). 8 things to know about global real estate value. URL: <https://www.savills.com/impacts/economic-trends/8-things-you-need-to-know-about-the-value-of-global-real-estate.html>
4. Kemeny, J. (1981). The myth of home ownership: Public versus private choices in housing tenure. London: Routledge. 179 p.
5. Castles, F. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*. 33(1). 5–19.
6. Prabhakar, R. (2018). A house divided: asset-based welfare and housing asset-based welfare, *International Journal of Housing Policy*.
7. Nikolaieva T. V. Naukovo-metodychni osnovy upravlinnia hospodarskymy systemamy domovolodinnia. Avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk: 08.00.04. NDEI. 2013. 20 s.
8. Oliynyk N. I. Derzhavne rehuliuвання rynku zhytla v Ukraini: Avtoref. dys. ... d-ra nauk z derzh. upr.: 25.00.02. NADU. 2011. 36 s.
9. Omelchuk V. O. Dynamika dostupnosti zhytla dlia hromadian Ukrainy u 2011–2014 rokakh. Investytzii: praktyka ta dosvid. 2015. № 24. S. 16–20.
10. Serdiuk A. V. Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm formuvannia rynku dostupnogo zhytla v Ukraini. Avtoreferat dysertatsii na zdobuttia nauk. stupenia k. e. n.: 08.00.04. KNUBA. 2010. 22 s.
11. Tsyfra T. Yu. Formuvannia pochatkovoї maksymalnoi tsyny budivelnogo kontraktu pry budivnytstvi dostupnogo zhytla. Budivne vyrobnytstvo, 2014. No 57. S. 80–83.
12. Whitehead, C. (2010). Shared ownership and shared equity: Reducing the risks of home-ownership? URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/homeownership-risk-reduction-summary%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/homeownership-risk-reduction-summary%20(1).pdf)

13. Caplin, A., Chan, S., Freeman, C., Tracy, J. (1997). *Housing Partnerships: A New Approach to a Market at a Crossroads*. MIT Press, Cambridge. 265 p.
14. Elsinga, M. (2017). Living in assets without limits: Towards new principles for policies on housing. *Housing, Theory and Society*, 34(2), 146–150.
15. Toussaint, J., & Elsinga, M. (2009). Exploring ‘housing and asset-based welfare can the UK be held up as an example for Europe? *Housing Studies*, 24(5), 669–692.
16. MacLennan, D., Miao, J. (2017) Housing and capital in the 21st Century. *Housing, Theory and Society*. 34(2). P. 127–145.
17. Nikolaiev V. P., Nikolaieva T. V. Model biudzhetnoho balansu prohram renovatsii zhytlovoho fondu i tsilovykh nakhodzhen vid opodatkuvannia nerukhomosti. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo)*. NUDPSU. 2014. № 3 (66). S. 217–225.
18. Housing for all. URL: <https://housing-for-all.eu/>

Стаття надійшла до редакції 02.04.2019

УДК 351.82

Леонова Олена Олегівна

*здобувач наукового ступеню кандидата наук
кафедри економічної політики та менеджменту
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Леонова Алёна Олеговна

*соискатель научной степени кандидата наук
кафедры экономической политики и менеджмента
Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Leonova Olena

*Post-Graduate Student of Economic Policy and Management Department
Kharkiv Regional Institute of Public Administration of
National Academy of Public Administration attached
to the Office of the President of Ukraine*

DOI: 10.25313/2617-572X-2018-3-4247

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

ПРИОРИТЕТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ДЕТЕНИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

PRIORITIES OF IMPROVING THE MECHANISMS OF STATE REGULATION IN THE SPHERE OF DETENIZATION OF ECONOMIC RELATIONS IN UKRAINE

Анотація. У статті розглянуто основні завдання, цілі і напрями вдосконалення механізмів державного регулювання детінізації економічних відносин в Україні. Визначено, що вчені розкривають суть даного поняття і кінцеву результативну мету державного регулювання по-різному. Проте, жодне тлумачення механізму державного регулювання детінізації економіки не заявлене в контексті ліквідування державою тіньової економічної діяльності повністю. Узагальнено, що державне регулювання у сфері детінізації економіки – це важлива функція державного управління, для її реалізації потрібний дієвий механізм, в основі розробки якого можна застосовувати методологічні підходи функціонування механізму державного управління; механізм державного регулювання детінізації економічних відносин має розглядатися як система, яка характеризується набором певних компонентів, які утворюватимуть його структуру; в сучасній Україні формування та функціонування механізму державного регулювання детінізації економічних відносин повинно ґрунтуватися на теоретико-методологічному рівні. Також було запропоновано підходи до виявлення тіньової економічної діяльності підприємств: на основі фіктивної передачі товару на збереження; на основі застосування кількох розрахункових рахунків в установах банків; на основі фіктивного повернення товарів, прийнятих підприємством від суб'єктів господарської діяльності на реалізацію; на основі тривалої реалізації необлікованих товарів; на основі заниження кількості та ціни товару, прийнятого на реалізацію; на основі фальсифікації даних про кількість реалізованих товарів. Розглянуто схематично та більш детально підхід до виявлення тіньової економічної діяльності підприємств на основі фіктивної передачі товару на збереження, надано рекомендації щодо його застосування та запропоновано напрями вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні.

Ключові слова: механізми державного регулювання, тіньова економіка, детінізація економічних відносин.

Аннотация. В статье рассмотрены основные задачи, цели и направления совершенствования механизмов государственного регулирования детенизации экономических отношений в Украине. Определено, что ученые раскрывают суть данного понятия и конечную результативную цель государственного регулирования по-разному. Однако, ни одно толкование понятия механизма государственного регулирования детенизации экономики не заявлено в контексте ликвидации государством теневой экономической деятельности полностью. Обзорно представлено, что государственное регулирование в сфере детенизации экономики — это важная функция государственного управления, для реализации которой нужен действенный механизм, в основе разработки которого можно применять методологические подходы функционирования механизма государственного управления; механизм государственного регулирования детенизации экономических отношений должен рассматриваться как система, которая характеризуется совокупностью и систематизацией определенных компонентов, которые будут образовывать его структуру; в современной Украине формирование и функционирование механизма государственного регулирования детенизации экономических отношений должно основываться на теоретико-методологическом уровне. Также были предложены подходы к выявлению теневой экономической деятельности предприятий: на основе фиктивной передачи товара на хранение; на основе применения нескольких расчетных счетов в учреждениях банков; на основе фиктивного возврата товаров, принятых предприятием субъектов хозяйственной деятельности на реализацию; на основе длительной реализации неучтенных товаров; на основе занижения количества и цены товара, принятого на реализацию; на основе фальсификации данных о количестве реализованных товаров. Рассмотрен схематично и более подробно подход к выявлению теневой экономической деятельности предприятий на основе фиктивной передачи товара на хранение, даны рекомендации по его применению и направления совершенствования механизмов государственного регулирования в сфере детенизации экономических отношений в Украине.

Ключевые слова: механизмы государственного регулирования, теневая экономика, детенизация экономических отношений.

Summary. The article reviewed with the main tasks, goals and directions of improving the mechanisms of state regulation of the deshadowing of economic relations in Ukraine. It is determined that scientists reveal the essence of this concept and the ultimate effective goal of state regulation in different ways. However, no interpretation of the mechanism of state regulation of economic de-shadowing is not declared in the context of the complete elimination of the shadow economy by the state. It is generalized that state regulation in the field of deshadowing of the economy is an important function of public administration, and an effective mechanism for its realization is required for its realization, and the methodological approaches to the functioning of the public administration mechanism can be used to develop it; the mechanism of state regulation of the deshadowing of economic relations should be regarded as a system characterized by a set of certain components that will form its structure; in modern Ukraine, the formation and functioning of the mechanism of state regulation of the de-shadowing of economic relations should be based on the theoretical and methodological level. Approaches of identifying the shadow economic activity of enterprises goals on the basis of a fictitious transfer of goods to conservation; on the basis of the use of several settlement accounts in institutions of banks; on the basis of fictitious return of the goods accepted by the enterprise from the subjects of economic activity for realization; on the basis of the long-term sale of non-manufactured goods; on the basis of the understatement of the quantity and price of the goods accepted for realization; on the basis of falsification of data on the number of goods sold were also proposed. An approach of identifying the shadow economic activity of enterprises on the basis of a fictitious transfer of goods to storage was reviewed schematically and in more detail, and recommendations on its use were given, and directions of improving the mechanisms of state regulation of the deshadowing of economic relations in Ukraine were given.

Key words: the mechanisms of state regulation, shadow economic, the de-shadowing of economic relations.

Постановка проблеми. Сьогодні найперспективніший напрям розширення доходів підприємства та державного бюджету в цілому — залучення тіньових оборотів до офіційної економічної діяльності. Але всі намагання вирішити цю проблему, зокрема за рахунок механізмів державного регулювання — удосконалення системи оподаткування, упорядкування пільг, посилення контрольних функцій за збором податків, — не дали очікуваних результатів. Тіньова економіка все ще займає міцні позиції, а високий рівень тіньової економіки об'єктивно призводить до руйнування важелів управління економікою, подальшого розшарування населення, підриву довіри до влади та гальмування реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми механізмів державного регулювання детінізації економічних відносин в Україні та тіньова економіка України ґрунтовно вивчалися такими відомими вченими як Г. Атаманчук, В. Базилевич, А. Базилук, В. Бакуменко, В. Белова, В. Бородюк, З. Варналій, О. Гаврилюк, Б. Даллаго, Л. Дідківська [1], Г. Задорожний, Г. Знаменський, В. Князев, Т. Ковальчук, В. Корженко [2], Т. Корягіна, М. Корецький, В. Корженко, О. Кравченко [3], І. Мазур, В. Малиновський [4], В. Мамутов, В. Мандибур, О. Машков, М. Мілявська [5], А. Мішина, Д. Нехайчук [6], О. Осипенко, Т. Приходько, Л. Ронсек, Б. Румер, А. Турчинов та інші.

Актуальність та високе значення цієї проблеми для розвитку напрямів вдосконалення механізму державного регулювання детінізації економічних відносин в Україні зумовили необхідність проведення даного дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою роботи є визначення основних проблем та виявлення напрямів вдосконалення механізмів державного регулювання детінізації економічних відносин в Україні.

Викладення основного матеріалу. Мета державного управління в Україні — побудувати сучасну, прозору та ефективну систему державного управління, що відповідає стандартам Європейського союзу і здатна розробляти та реалізовувати державну політику в інтересах громадян, забезпечувати сталий розвиток та відповідати на численні виклики. Це частина процесу децентралізації влади в Україні. В перспективі вона змінить баланс влади та надасть більше прав та обов'язків, а також бюджетних коштів місцевим органам влади, зробить їх менш залежними від центру.

Проведення та забезпечення функціонування реформ в Україні вимагає відповідного теоретичного і методичного забезпечення механізму державного регулювання з урахуванням специфіки і особливостей розвитку регіонів та держави в цілому. Економічні та правові функції держави визначають напрямки її діяльності, завдання і цілі, а механізм державного регулювання забезпечує способи їх реалізації. Тому потребують уваги напрями вдосконалення механізмів державного регулювання у сфері детінізації економічних відносин в Україні.

Вченими використовувалися різні методи наукових досліджень для розкриття сутності та структури механізму державного регулювання детінізації економіки. А. Мішина на основі застосування синтезу функціонального і структурного підходів розкрила його функціональний і структурний зміст, відповідно до чого механізм державного регулювання детінізації економіки вона трактує як систему взаємозалежних і взаємообумовлених економічних рухів і дій, а структурний його зміст як сукупність форм, методів та інструментів, що реалізують економічну функцію держави [1]. Водночас, для розкриття сутності, змісту та структури механізму державного регулювання детінізації економіки В. Корженко застосував діалектичний метод. На думку вченого, сутність механізму державного регулювання детінізації економіки виражає відносини суб'єктів, що утворюють цілісну систему, яка включає органи державної влади, учасників господарської діяльності та зовнішнє економічне середовище у формі потреб, інтересів і цілей суб'єктів економічної діяльності. Таким чином сутність механізму державного регулювання детінізації економіки як загальної категорії являє собою відносини між господарюючими суб'єктами та органами державної влади з приводу господарської діяльності. А зміст механізму держав-

ного регулювання детінізації економіки, на думку науковця, є сукупністю економічних форм, методів, способів і правових норм, за допомогою яких органи державної влади впливають на економічні процеси, забезпечують вирішення суперечностей у соціально-економічних системах [2; 3].

Проведений аналіз показав, що різні автори по-різному розкривають суть даного поняття і, як наслідок, кожне визначення по-різному трактує кінцеву результативну мету державного регулювання. Проте, варто зауважити, що жодне тлумачення механізму державного регулювання детінізації економіки не заявлене в контексті ліквідування державою тіньової економічної діяльності повністю.

Усі зазначені проблеми актуальні та потребують науково-обґрунтованого вирішення. Важливість обґрунтування дієвого механізму державного регулювання детінізації економічних відносин обумовлена тим, що саме від методологічної бази залежить дієвість всієї системи державного регулювання економіки, що забезпечить досягнення визначених стратегічних і тактичних цілей та реалізацію завдань.

Таким чином, з метою виявлення неофіційної економічної діяльності, в т. ч. під час перевірок контролюючими органами, нами пропонується застосування наступних підходів до виявлення тіньової економічної діяльності підприємства:

- на основі фіктивної передачі товару на збереження;
- на основі застосування кількох розрахункових рахунків в установах банків;
- на основі фіктивного повернення товарів, прийнятих підприємством від суб'єктів господарської діяльності на реалізацію;
- на основі тривалої реалізації необлікованих товарів;
- на основі заниження кількості та ціни товару, прийнятого на реалізацію;
- на основі фальсифікації даних про кількість реалізованих товарів.

Схематично розглянемо підхід до виявлення тіньової економічної діяльності підприємства на основі фіктивної передачі товару на збереження. Поширено у сфері комерційної діяльності підприємств, рис. 1.

На основі безготівкового розрахунку, з оформленням відповідних документів, підприємство отримує у підприємства-контрагента партію товару.

З іншим підприємством-контрагентом укладається договір про збереження партії товару протягом певного строку. У дійсності ж партія товару не передається на збереження, а проводиться її реалізація за готівковий розрахунок; кошти не враховуються офіційно, а використовуються для придбання чергової партії товару. Протягом дії фіктивного договору про збереження товару підприємство має можливість здійснити декілька тіньових обертів купівлі-продажу товару. Після закінчення строку фіктивного договору про передачу товару на збереження оформлюється відображення реалізації товару у бухгалтерській

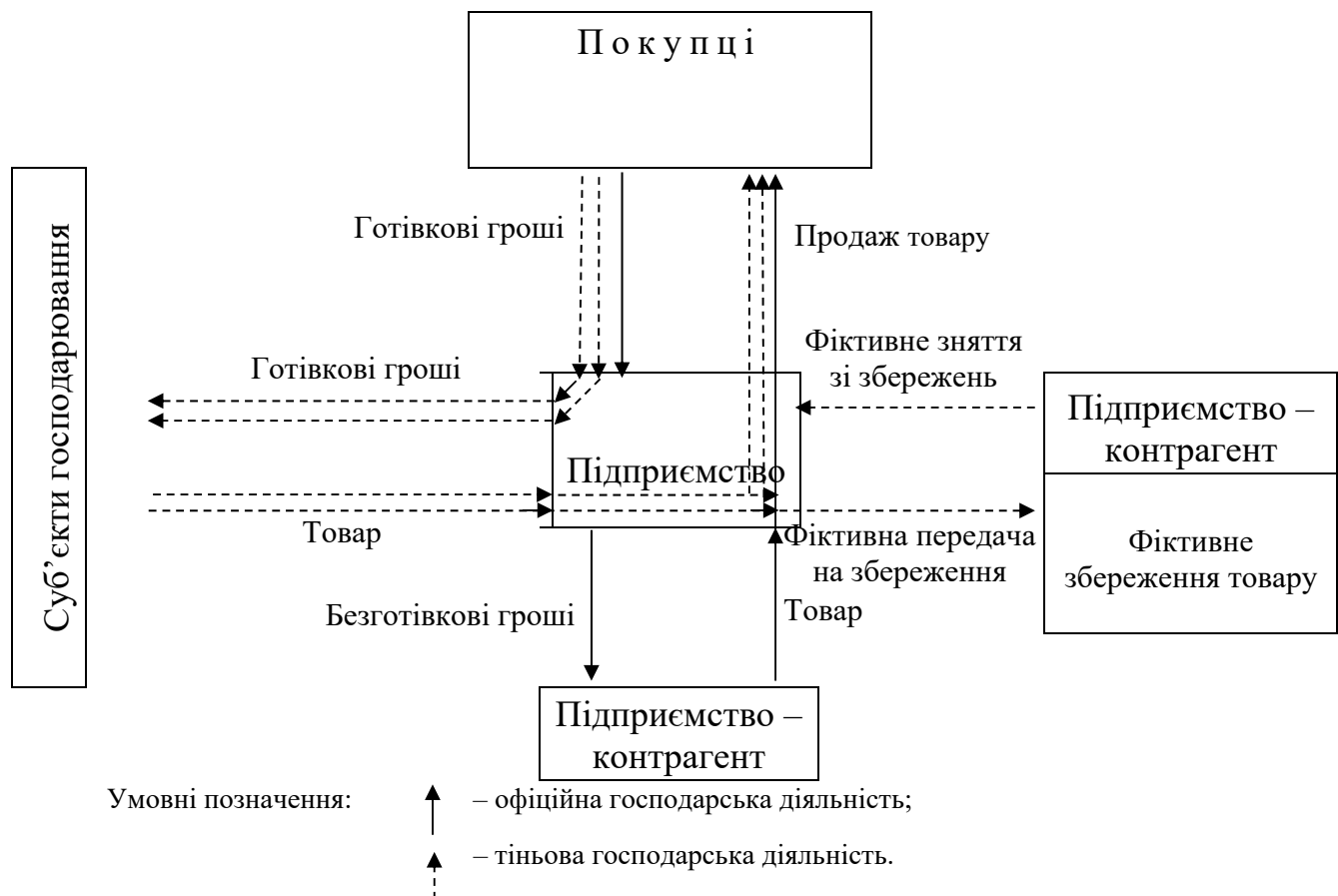


Рис. 1. Підхід до виявлення тіньової економічної діяльності підприємства на основі фіктивної передачі товару на збереження

звітності підприємства з відповідною сплатою податків та платежів.

- При аналітичному виявленні тіньової економічної діяльності за даним підходом доцільно аналізувати:
- дані про експлуатацію або оренду транспортних засобів підприємства при перевезенні товарів. На основі зіставлення фактичних транспортних витрат з нормативними витратами для відповідного обсягу товаропотоку виявляється можливість тіньової економічної діяльності підприємства;
 - дані про виконання навантажувально-розвантажувальних робіт. На основі співставлення фактичних витрат навантажувально-розвантажувальних робіт з нормативними витратами для відповідного обсягу товаропотоку виявляється можливість тіньової економічної діяльності підприємства;
 - договір про передачу товару на збереження — аналізується з метою виявлення підприємства-контрагента, якому, відповідно до договору, передана на збереження партія товару;
 - вартість партії товару, строк дії договору — для визначення обсягів та строків можливої тіньової економічної діяльності за договором;
 - дані про наявність на балансі підприємства, що прийняла товар на фіктивне збереження, склад-

ських приміщень. У ході аналізу необхідно перевірити їх фактичну наявність, місткість, технічні характеристики;

- фактичну наявність товару у місці збереження, його номенклатуру та кількість відповідно до договору.

Висновки і перспективи подальших досліджень.

На основі теоретичного дослідження можна зробити такі висновки:

- державне регулювання у сфері детінізації економіки — важлива функція державного управління, для її реалізації потрібний дієвий механізм, в основі розробки якого можна застосовувати методологічні підходи функціонування механізму державного управління;
- з урахуванням значення терміну «механізм» і результатів наукових досліджень провідних науковців механізм державного регулювання детінізації економічних відносин має розглядатися як система, яка характеризується набором певних компонентів, які утворюватимуть його структуру;
- застосування запропонованих автором підходів до виявлення тіньової економічної діяльності підприємств, в тому числі на основі фіктивної передачі товару на збереження, має стати основою механізму державного регулювання у сфері

детінізації економічних відносин. За даним напрямом такий механізм державного регулювання повинен мати практичну реалізацію в контексті з існуючою системою державною влади та може бути застосований під час незалежного аудиту з перевірки та оцінки роботи суб'єкта господарювання в його інтересах. Тому пропонуємо, щоб

він був впроваджений та застосований на основі вже існуючої системи державного управління та місцевого самоврядування економічних відносин, де механізми прийняття управлінських рішень будуть відбуватися за активної участі як державних інститутів, так і суб'єктів економічних відносин.

Література

1. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. — 5-те вид. — Київ: Знання, 2006. — 2013 с.
2. Корженко В. В. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. — 256 с.
3. Кравченко О. М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління» / О. М. Кравченко // Державне управління: удосконалення та розвиток: електр. наук. фах. Вид. — 2009. — № 3. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. / В. Я. Малиновський. — 2-ге вид., допов. та переробл. — Київ: Атіка, 2003. — 576 с.
5. Мілявська М. О. Аналіз джерел живлення сучасної української тіньової економіки / Управління розвитком. — 2013. — № 14 (154). — С. 112–115.
6. Нехаїчук Д. В. Дослідження механізмів державного регулювання економічного розвитку та його складових / Д. В. Нехаїчук // Вид-во журнал «Економіка та держава». — 2015. № 3. — С. 82–85.
7. Півікова О. С. Концептуальні підходи та шляхи детенізації економіки України / О. С. Півікова // Формування ринкових відносин в Україні. — 2012. — № 12 (139). — С. 41–46.

References

1. Didkivsjka L. I. Derzhavne rehuljuvannja ekonomiky: navch. posib. / L. I. Didkivsjka, L. S. Gholovko. — 5-te vyd. — Kyjiv: Znannja, 2006. — 2013 s.
2. Korzhenko V. V. Publichne administruvannja v Ukrajinі: navch. posib. / za zagh. red. V. V. Korzhenka, N. M. Meljtjukhovoї. — Kh.: Vyd-vo KharPI NADU «Maghistr», 2012. — 256 s.
3. Kravchenko O. M. Teoretychni pidkhody do vyznachennja ponjattja «mekhanizm derzhavnogho upravlinnja» / O. M. Kravchenko // Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok: elektr. nauk. fakh. Vyd. — 2009. — № 3. Rezhym dostupu: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=56>
4. Malynovsjkyj V. Ja. Derzhavne upravlinnja: navch. posib. / V. Ja. Malynovsjkyj. — 2-ghe vyd., dopov. ta pererobl. — Kyjiv: Atika, 2003. — 576 s.
5. Miljavsjka M. O. Analiz dzherel zhyvlennja suchasnoї ukrajinsjkoї tinjovoї ekonomiky / Upravlinnja rozvytkom. — 2013. — № 14 (154). — S. 112–115.
6. Nekhajchuk D. V. Doslidzhennja mekhanizmiv derzhavnogho rehuljuvannja ekonomichnogho rozvytku ta jogho skladovykh / D. V. Nekhajchuk // Vyd-vo zhurnal «Ekonomika ta derzhava». — 2015. № 3. — S. 82–85.
7. Pivikova O. S. Konceptualni pidkhody ta shljakhy detenizaciji ekonomiky Ukrajinі / O. S. Pivikova // Formuvannja rynkovykh vidnosyn v Ukrajinі. — 2012. — # 12 (139). — S. 41–46.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2018

УДК 351.81

Петренко Олександр Миколайович

доктор технічних наук, доцент,

доцент кафедри електричного транспорту

Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова

Петренко Александр Николаевич

доктор технических наук, доцент,

доцент кафедры электрического транспорта

Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

Petrenko Oleksandr

Doctor of Engineering, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Electrical Transport

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4857

ТЕОРЕТИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АВТОТРАНСПОРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АВТОТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

THE THEORETICAL SUBSTANTIATION OF NECESSITY OF PERFECTION OF STATE REGULATION OF ROAD TRANSPORT ACTIVITIES

Анотація. В статті розглянуто обґрунтування необхідності вдосконалення державного регулювання автотранспортної діяльності. Визначено, головні завдання державного регулювання автотранспортної діяльності такі як забезпечення безпеки в інтересах суспільства; пом'якшення негативних наслідків природної монополії шляхом введення гарантій; контроль над витратами на перевезення; стимулювання розвитку економіки; контроль за рівнем тарифів; контроль за соціальними витратами та ін. Для виконання функцій у сфері регулювання автотранспортної діяльності держава використовує нормативно-правові, економічні та комплексні методи.

Визначено особливості, врахування яких необхідне для практичної діяльності органів регулювання автотранспортної діяльності на сучасному етапі. По-перше, відсутність у державних службовців і працівників апарату органів управління автомобільним транспортом достатнього досвіду регулювання автотранспортної діяльності. По-друге, відсутність методів оперативної оцінки стану попиту та пропозиції на автотранспортну діяльність. По-третє, слабе правове забезпечення транспортно-комерційної діяльності та невідповідність діючих транспортних норм, мінливих економічних умов. У господарському законодавстві немає зараз повного набору актів, які б безпосередньо визначали комерційний статус юридичних осіб і підприємців в умовах формування автотранспортного ринку.

Доведено, що держава має знижувати участь в якості підприємця на конкурентних ринках перевізних автотранспортних послуг, реалізовувати інвестиційні проекти. Підвищувати ефективність використання активів суб'єктів автомобільного транспорту. Система оподаткування повинна мати диференційований підхід, а також враховувати істотні відмінності в рентабельності.

Ключові слова: державне регулювання, автомобільний транспорт, автотранспортна діяльність, транспортна інфраструктура.

Аннотация. В статье рассмотрено обоснование необходимости совершенствования государственного регулирования автотранспортной деятельности. Определено, главные задачи государственного регулирования автотранспортной дея-

тельности такие как обеспечение безопасности в интересах общества; смягчение отрицательных последствий естественной монополии путем введения гарантий; контроль над затратами на перевозки; стимулирование развития экономики; контроль за уровнем тарифов; контроль за социальными расходами и др. Для выполнения функций в сфере регулирования автотранспортной деятельности государство использует нормативно-правовые, экономические и комплексные методы.

Определены особенности, учет которых необходим для практической деятельности органов регулирования автотранспортной деятельности на современном этапе. Во-первых, отсутствие у государственных служащих и работников аппарата органов управления автомобильным транспортом достаточного опыта регулирования автотранспортной деятельности. Во-вторых, отсутствие методов оперативной оценки состояния спроса и предложения на автотранспортную деятельность. В-третьих, слабое правовое обеспечение транспортно-коммерческой деятельности и несоответствие действующих транспортных норм, меняющихся экономических условий. В хозяйственном законодательстве нет сейчас полного набора актов, которые бы прямо определяли коммерческий статус юридических лиц и предпринимателей в условиях формирования автотранспортного рынка.

Доказано, что государство должно снижать участие в качестве предпринимателя на конкурентных рынках перевозочных автотранспортных услуг, реализовывать инвестиционные проекты. Повышать эффективность использования активов субъектов автомобильного транспорта. Система налогообложения должна иметь дифференцированный подход, а также учитывать существенные различия в рентабельности.

Ключевые слова: государственное регулирование, автомобильный транспорт, автотранспортная деятельность, транспортная инфраструктура.

Summary. In the article the substantiation of necessity of perfection of state regulation of the trucking business. The main tasks of the state regulation of motor transport activities such as ensuring security in the interests of society; mitigation of the negative effects of natural monopoly through the introduction of guarantees; control over transportation costs; stimulation of economic development; control over the level of tariffs; control over social costs, etc. The state uses legal, economic and integrated methods to perform functions in the sphere of regulation of road transport activities.

The features which account is necessary for practical activity of bodies of regulation of motor transport activity at the present stage are defined. First-the lack of civil servants and employees of the administration of road transport sufficient experience in the regulation of road transport activities. Secondly, there is a lack of methods for the rapid assessment of supply and demand for road transport. Thirdly, the weak legal provision for the transportation and commercial activities and the inadequacy of existing transport standards, a changing economic environment. In the economic legislation there is now a full set of acts that would directly determine the commercial status of legal entities and entrepreneurs in the formation of the road market.

It is proved that the state should reduce participation as an entrepreneur in the competitive markets of transportation transport services, implement investment projects. To increase the efficiency of the use of the assets of road transport entities. The tax system should have a differentiated approach, as well as take into account significant differences in profitability.

Key words: state regulation, road transport, road transport activities, transport infrastructure.

Постановка проблеми. У період трансформаційних змін економіки України, форми взаємодієносин між учасниками ринку, а також між учасниками ринку і державою стали особливо актуальними.

Регулююча роль державних галузевих органів управління на автомобільному транспорті, що є об'єктом дослідження, з приватної чи корпоративної форми власності надзвичайно обмежена, за відсутності прямих директивних, нормативних та фінансових важелів впливу. Регулювання автотранспортної діяльності необхідно здійснювати через ліцензування, квотування послуг, загальну регламентацію цієї діяльності, тому тут потрібні фундаментальні правила в інтересах громадської безпеки.

Проблема державного регулювання — одна з найскладніших і болючих. Засоби її вирішення залежать від безлічі умов, традицій та інших факторів. Проте, можливо визначити розумні межі регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи державного регулювання ринку автотранспортних послуг висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий

внесок у дослідження особливостей впливу держави на транспортну систему зробили такі вчені, М. Н. Бідняк [1], В. В. Біліченко [1], С. М. Вдовенко [2], Ю. С. Вдовенко [2], І. В. Горобінська [3], Н. І. Кара [4], Г. В. Корецька [4], В. Р. Краївська [4], С. А. Легкий [5], А. В. Матвеева [6], А. В. Павлюк [7], В. Г. Шинкаренко [11], Л. Г. Харсун [12] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються шляхи удосконалення організації автотранспортних послуг, ціноутворення, податкового та нормативно-правового регулювання, а також кадрової політики та соціальних гарантій.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є теоретичне обґрунтування необхідності вдосконалення державного регулювання автотранспортної діяльності, та надання пропозицій з даного удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Автомобільний транспорт являє собою природну монополію, що неминуче призводить до виникнення стримуючих факторів його розвитку. Висока конкуренція, викликана надлишком транспортних засобів,

для перевезення вантажів і пасажирів призведе до заморожування капіталу. Як у першому випадку і в другому потрібне державне втручання. У першому, для пом'якшення негативних наслідків природної монополії, подання певних гарантій споживачу і жорсткого контролю за виконанням норм і правил, у другому — введення кількісних і якісних обмежень.

Формування ринку в автотранспортній галузі має спиратися на державне регулювання та виділення територіальних структур управління, як організаційного початку функціонування галузі.

При регулюванні автотранспортного ринку, держава поєднує економічні та адміністративні методи впливу на роботу транспорту, здійснюється регулювання, як в довгостроковому, так і в оперативному аспектах.

Державне регулювання виконує коригуючу і координуючу функцію і має відповідний їй організаційний механізм управління.

Регулююча дія держави, як показує досвід, може приймати найрізноманітніші форми. Поширене, наприклад, регулювання початку або припинення діяльності підприємств шляхом обмеження числа, що допускаються до даного виду діяльності підприємств, обмеження допустимої виробничої потужності підприємства. Іншим типовим засобом є регулювання спектру підприємством послуг, у тому числі за видами послуг. Такі регулюючі положення вводяться з метою обмеження конкуренції, або для забезпечення надання послуг, які інакше не надавалися б.

Поширення набули так звані «якісні» вимоги до перевізника. Вони вводяться, як правило, з метою забезпечення «придатності» потенційного перевізника (його фінансової, юридичної та комерційної стабільності) та експлуатаційної безпеки (сертифікація і техогляд транспортних засобів, облік годин роботи тощо) [1, с. 65].

Розвиток ринкових відносин і ліквідація системи прямого адміністративного управління транспортом сприймаються більшістю як ліквідація системи державного регулювання взагалі. Пропоновані заходи з державного регулювання транспортної діяльності оцінюються найчастіше як втручання в господарську діяльність підприємства.

На думку вчених С. Матійко [4], В. Степанова [8], необхідність державного регулювання пояснюється цілою низкою причин.

Відомо, що автомобільний транспорт є одним з основних забруднювачів навколишнього середовища, включаючи атмосферне повітря токсичними викидами і рівень транспортного шуму і вібрації, які в багато разів перевищують допустимі межі, в силу катастрофічного відставання технічного рівня рухомого складу, від рівня провідних зарубіжних країн, а також старіння автомобільного парку, введення іноземних автомобілів, що не відповідають екологічним вимогам, і в силу відсутності контролю за якістю спожитого палива.

В даному випадку необхідно не тільки встановлювати, але і контролювати єдині норми, стандарти і правила в області охорони навколишнього середовища при експлуатації автотранспортних засобів, безпеки дорожнього руху. Без прямої участі державних органів, ці проблеми вирішити неможливо.

Закони України «Про дорожній рух» [6] «Про автомобільний транспорт» [7] передбачають контроль за дотриманням обов'язкових вимог державних стандартів і технічних регламентів при виготовленні, експлуатації та дотримання безпеки дорожнього руху, однак відповідальність за порушення зазначених норм чітко не регламентована і регулююча роль держави в даних проблемах слабо простежується.

Автомобільний транспорт не може нормально виконувати свої функції по доставці вантажів і пасажирів без загальної регламентації його діяльності і в першу чергу:

- Правил перевезень вантажів і пасажирів;
- Організації технічного обслуговування і ремонту;
- Вимог до професійної придатності фахівців і водійського складу;
- Дотриманні норм безпечної експлуатації автомобільного транспорту;
- Прогнозуванні та розвитку громадського пасажирського транспорту і т.д.

Таким чином, головними завданнями державного регулювання автотранспортної діяльності є:

1. Забезпечення безпеки в інтересах суспільства.
2. Пом'якшення негативних наслідків природної монополії шляхом введення гарантій.
3. Контроль над витратами на перевезення.
4. Стимулювання розвитку економіки.
5. Контроль за рівнем тарифів.
6. Контроль за соціальними витратами та ін.

Для виконання функцій у сфері регулювання автотранспортної діяльності держава використовує нормативно-правові, економічні та комплексні методи. Нормативно-правові методи можуть бути спрямовані на забезпечення безпеки та регулювання ринку транспортних послуг. До числа нормативно-правових методів, що забезпечують безпеку автомобільного транспорту, включаються, наприклад, правила дорожнього руху, статут автомобільного транспорту, правила перевезення небезпечних вантажів, стандарти екологічної безпеки і т.д. До методів регулювання ринку транспортних послуг слід віднести ліцензування та квотування.

Економічні методи регулювання транспортних послуг включають податки, тарифи, штрафні санкції, банківські проценти за кредит, пільги і т.д. Комплексні методи регулювання автотранспортної діяльності являють собою синтез нормативно-правових та економічних заходів, які застосовуються в сукупності. Статут автомобільного транспорту, як нормативно-правовий акт, передбачає регулювання автотранспортної діяльності. Аналогічну спрямованість мають правила перевезень вантажів і пасажирів.

У кризових умовах, коли автотранспортний і товарний ринки України не збалансовані, різні види автотранспортної діяльності нерівно вигідні і під загрозою зриву може опинитися обслуговування окремих груп споживачів автотранспортних послуг, ось тут система державного регулювання автотранспортного ринку повинна включати досить жорсткі адміністративні важелі.

Тому будь-які дії органів державного регулювання, спрямовані на обмеження діяльності господарюючих суб'єктів автомобільного транспорту, повинні бути спрямовані на покращення обслуговування населення.

При цьому слід враховувати, що вітчизняна і зарубіжна практика свідчать про одне: природний монополіст-транспортник у всіх випадках прагне витягти зі свого становища максимальну користь, відмовляючись від невідповідних для нього перевезень, довільно завищуючи тарифи. Тому при державному регулюванні наділяючи їх, правом на монополічне обслуговування свого сектора ринку, в обов'язковому порядку зберігає за собою функції контролю якості обслуговування клієнтури, рівня тарифів, відсутності відмов в обслуговуванні і т.д.

Вважаємо обґрунтованими твердження В. Шинкаренка [10, с. 85], що транспортні тарифи-виключно важлива складова нормально функціонуючого ринку товарів і послуг.

Український бізнес і суспільство в цілому надзвичайно зацікавлені в тому, щоб сучасна тарифна політика давала стимули і для великої промисловості, і для малого бізнесу, і для індивідуального підприємця.

Тарифи повинні перестати стрибати від випадку до випадку і створювати ґрунт для корупції. Вони повинні бути стимулюючими і такими, що забезпечують конкурентоспроможність продукції українських виробників. Держава зобов'язана забезпечити контроль ціноутворення на автомобільному транспорті.

На підтвердження зроблених висновків можна привести безліч прикладів спроб будь-якими шляхами завищити тарифи, використовуючи свою монополію або ряд інших обставин. Однак ринок, конкуренція, державні регулятори повинні стримувати ці процеси.

Аналіз діючої системи нормативних актів на автомобільному транспорті показує, що вони не відповідають повною мірою умовам ринкового господарювання і вимагають перегляду і принципових змін.

С. Легкий [3, с. 125] стверджує, що в умовах змінюваного організаційно-правового статусу підприємств, економічні відносини між ними всередині галузі надмірно регламентовані. Поряд з взаємовідносинами між самими підприємствами, немає достатньо чіткої системи взаємовідносин між Міністерством інфраструктури України та підприємствами.

На даному етапі практично відсутній нормативний документ, який би чітко і конкретно визначав

принципи регулювання господарської діяльності з боку Міністерства інфраструктури України та їх взаємних зобов'язань і відповідальності.

Система регулювання діяльності на автотранспорті розглядалася в роботах А. Павлюка [5], що дозволяє погодитися з думкою про поділ її на три складових: конкуренція, або ринкове саморегулювання, корпоративне саморегулювання, державне регулювання.

Слід звернути увагу, що в умовах надто жорсткого або дуже слабкого державного регулювання автотранспортної діяльності формується тіньова економіка, частка якої навіть для більшості розвинутих країн значна у загальному обсязі національного продукту.

Організаційно-економічний механізм управління ринку автотранспортних послуг, розкриває у своїх працях С. Тульчинська [9]. Автор вважає, що механізм реалізує функції державного регулювання транспортної галузі, використовуючи засоби прямого державного регулювання: адміністративні, цільове фінансування, систему державних закупівель, участь у економіці регіону як самостійного господарюючого суб'єкта і засоби непрямого державного регулювання (грошово-кредитна політика, бюджетно-податкова політика, амортизаційна політика, зовнішньоекономічне регулювання). Державне регулювання формує або впливає в процесі функціонування ринку на форми ціноутворення і взаємної відповідальності, відтворення виробничих потужностей, синхронізації поточних витрат і доходів, системи внутрішньогалузевих економічних взаємовідносин. Механізм саморегулювання — механізм регулювання стійкості як системи ототожнюється з механізмом конкуренції, яка розглядається, з одного боку, як рушійна сила функціонування і розвитку ринку, з іншого боку, як процес вирівнювання стійкості ринку.

У своїй роботі, О. Харсун [11] визначає сфери та засоби державного регулювання автотранспортної діяльності.

Виділимо з них головні, що мають особливу значимість. У сфері організації ринку автотранспортних послуг:

- Поділ автотранспортного ринку на сектори з подібними експлуатаційними та комерційними умовами.
- Безпосереднє здійснення діяльності по допуску юридичних осіб та підприємців в різні сектори автотранспортного ринку на основі ліцензування автотранспортної діяльності.
- Контроль виконання господарськими суб'єктами автомобільного транспорту вимог, передбачених ліцензією.
- Впровадження ліцензійної системи на всіх видах автомобільного транспорту.

У сфері регулювання ціноутворення на автомобільному транспорті.

Державний контроль ціноутворення на автомобільному транспорті передбачає наступні способи:

- встановлення загального рекомендованого або обов'язкового рівня тарифів на окремі види автотранспортної діяльності;
- вироблення механізму індексування тарифів.

У сфері податкового регулювання автотранспортної діяльності. Використання податків як засобу регулювання автотранспортної діяльності має здійснюватися як загальноекономічний Захід відповідно до цілей економічної програми, що реалізується урядом.

У сфері нормативного регулювання автотранспортної діяльності.

Надання Міністерству інфраструктури України офіційного права розробки і введення в дію обов'язкових для підприємств всіх форм власності норм, правил і стандартів комерційної діяльності та технічної експлуатації транспортних засобів, спрямованих на захист інтересів пасажирів, вантажовласників і держави, забезпечення безпеки транспортного процесу і охорону середовища.

З наведених найбільш значущих форм і способів державного регулювання автотранспортної діяльності видно, що вони відрізняються різноманітністю і повинні застосовуватися в єдиному комплексі в рамках загальнодержавної транспортної політики, а існуюча система регулювання потребує вдосконалення.

Закономірності, властиві ринковим відносинам, діють, в принципі, всюди однаково. Тому немає жодних сумнівів у тому, що загальні принципи державного регулювання автотранспортної діяльності, вироблені практикою розвинених західних країн, застосовні і в Україні. Однак, безсумнівно і те, що практична реалізація цих принципів на нинішньому складному етапі становлення ринкових відносин повинна проводитися з урахуванням низки специфічних особливостей.

Створення системи регулювання автотранспортної діяльності в сучасних умовах в Україні як відображає в своїй роботі О. Ігнатенко [2, с. 77] має ряд особливостей, врахування яких необхідне для правильної побудови всієї системи, так і для практичної діяльності органів регулювання автотранспортної діяльності на сучасному етапі.

Наведемо основні з них:

- Відсутність у державних службовців і працівників апарату органів управління автомобільним транспортом достатнього досвіду регулювання автотранспортної діяльності. В силу цього будь-які заходи регулювання автотранспортного ринку повинні робитися поступово і обережно, з постійним контролем наслідків прийнятих рішень.
- Відсутність методів оперативної оцінки стану попиту та пропозиції на автотранспортну діяльність.
- Слабке правове забезпечення транспортно-комерційної діяльності та невідповідність діючих транспортних норм, мінливих економічних умов. У господарському законодавстві немає зараз повного набору актів, які б безпосередньо визначали комерційний статус юридичних осіб і підприємств в умовах формування автотранспортного ринку.

Невідповідність нормативно-правової бази на автомобільному транспорті в умовах ринку, застосування, у більшості випадків вільних тарифів і цін, формування тіньової економіки за рахунок саморегулюючого механізму управління, придушення державними господарюючими суб'єктами автомобільного транспорту приватного сектора і послуг, а також результати проведених досліджень у цій частині дозволили нам, обґрунтувати необхідність вдосконалення державного регулювання автотранспортної діяльності.

Слід також відобразити, що організаційно-правові норми і правила, включаючи економічні на державному рівні, самі по собі є прогресивними, однак, недостатні для регулювання автотранспортної діяльності з урахуванням регіональних особливостей. Необхідно провести послідовний поділ функцій державного регулювання між державними структурами. Такий механізм дозволить забезпечити скоординовані дії центральних відомств і органів на місцях, з діями регіональних адміністрацій, на основі чіткого розподілу функцій. На наш погляд таке доповнення підвищить стійкість системи державного регулювання, тому що будуть реалізовані інтереси регіонів, з урахуванням їх специфіки.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Аналіз літературних джерел і проведене дослідження дозволяє зробити висновок про необхідність вдосконалення державного регулювання автотранспортної діяльності і виділити найбільш актуальні аспекти цього вдосконалення:

1. Враховуючи свою перевагу, держава повинна знижувати участь в якості підприємця на конкурентних ринках перевізних автотранспортних послуг, а також підвищувати доступність автотранспортних послуг для найменш забезпечених верств населення, реалізовувати інвестиційні проекти, особливо значущі для ліквідації «вузьких місць» і «відсутніх ланок» у транспортній інфраструктурі.

2. Підвищувати ефективність використання активів суб'єктів автомобільного транспорту.

3. Ввести електронний облік накладних на перевезення пасажирів і вантажу, для запобігання приписок, розкрадань та корупції.

4. Система оподаткування є одним з найбільш дієвих важелів державного регулювання автотранспортної діяльності і повинна мати диференційований підхід, а також враховувати істотні відмінності в рентабельності і не створювати одним операторам невинуватених конкурентних переваг перед іншими.

5. Бюджетна політика повинна будуватися на першочерговому фінансуванні інфраструктури автомобільного транспорту з одночасним розширенням елементів платності користування інфраструктурою для покриття відповідних експлуатаційних витрат та застосування інвестиційних проектів на основі державно-приватного партнерства.

6. Удосконалити систему ліцензування на автомобільному транспорті.

Література

1. Бідняк М. Н. Виробничі системи на транспорті: теорія і практика: монограф. / М. Н. Бідняк, В. В. Біліченко. — Вінниця: УНІВЕРСУМ Вінниця, 2016. — 176 с.
2. Ігнатенко О. С. Особливості державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні / А. В. Павлюк, О. С. Ігнатенко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління. — 2016. — № 2. — С. 76–83.
3. Легкий С. А. Формування цінової стратегії на пасажирських автотранспортних підприємствах / С. А. Легкий // Економіка транспортного комплексу. — 2014. — № 23. — С. 124–134.
4. Матійко С. А. Особливості державного регулювання розвитку транспортного комплексу України [Електронний ресурс] / С. А. Матійко. // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2010. — № 6. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8
5. Павлюк А. В. Ідентифікація методів державного регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в регіоні / А. В. Павлюк // Вісник НАДУ. — 2015. — № 4. — С. 78–86.
6. Про дорожній рух [Електронний ресурс]: Закон України від 30.06.1993, № 3353-ХІІ. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12/ed20111014>
7. Про автомобільний транспорт [Електронний ресурс]: Закон України від 04.11.2018, № 2344-ІІІ. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>
8. Степанов В. Ю. Державне регулювання транспортною сферою / В. Ю. Степанов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. — 2016. — Вип. 1. — С. 97–103.
9. Тульчинська С. О. Організаційно-економічний механізм розвитку ринку пасажирських перевезень в Україні: дис... канд. екон. наук: 08.07.04 / Тульчинська С. О.; Національний технічний ун-т України (КПІ). — К., 2003. — 237 с.
10. Шинкаренко В. Г. Маркетинговий підхід до визначення ціни на послуги пасажирського автомобільного транспорту / В. Г. Шинкаренко, С. А. Легкий // Економіка транспортного комплексу: Зб. наук. пр. — Х.: ХНАДУ, 2011. — Вип. 17. — С. 84–91.
11. Харсун Л. Г. Інтеграція України в європейську транспортну систему / Л. Г. Харсун // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. — 2014. — № 72. — С. 50–52.

References

1. Bidnyak, M.N., Bilichenko, V.V. (2016), *Vyrobnychi systemy na transporti: teoriya i praktyka*, [Production system transport: theory and practice], UNIVERSUM Publ., Vinnytsya, Ukraine, 176 p.
2. Ihnatenko, O.S. Pavliuk, A.V. (2016), *Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rynku posluh avtomobilnoho transportu v rehioni* [Features of state regulation of the market of road transport services in the region], *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. — Vol 2, P. 76–83.
3. Lehky, S.A. (2014), *Formuvannya tsinovoyi stratehiyi na pasazhyrs'kykh avtotransportnykh pidpryyemstvakh*, [The formation of the price strategy for passenger motor transport enterprises], *Ekonomika transportnoho kompleksu*. — Economy of the transport complex, Vol. 23, P. 124–134.
4. Matiiko, S.A. (2010), *Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rozvytku transportnoho kompleksu Ukrainy* [Features of state regulation of development of transport complex of Ukraine], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Vol. 6, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_6_8
5. Pavlyuk, A.V. (2015), *Identyfikatsiya metodiv derzhavnoho rehuliuвання rynku posluh avtomobil'noho transportu v rehioni*, [Identification of methods of state regulation of the market of road transport services in the region], *Visnyk NADU*, Vol. 4, P. 78–86.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine “On Traffic”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12/ed20111014>. (Accessed 05 April 2019).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “About road transport”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>. (Accessed 05 April 2019).
8. Stepanov, V. Yu. (2016), *Derzhavne rehuliuвання transportnoiu sferoiu*, [State regulation of transport sphere], *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, Vol. 1, P. 97–103.
9. Tulchynska, S.O. (2003), *Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm rozvytku rynku pasazhyrskykh perevezen v Ukraini* [rganizational and economic mechanism of development of the passenger transportation market in Ukraine], *Natsionalnyi tekhnichniy un-t Ukrainy (KPI)*, Kyiv, 237 p.
10. Shynkarenko, V.H., Lehky, S.A. (2011), *Marketynhovyy pidkhid do vyznachennya tsyny na posluhy pasazhyrs'koho avtomobil'noho transport* [Marketing approach to the determination of prices for services of passenger motor transport], *Ekonomika transportnoho kompleksu: Zb. nauk. pr.* [Proc. of the The economy of the transport complex], Vol. 17, P. 84–91.
11. Kharsun, L.H. (2014), *Intehratsiya Ukrayiny v yevropeys'ku transportnu system*, [Integration of Ukraine into the European transport system], *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu im. T. Shevchenka*. — Bulletin of Kiev national University T. Shevchenko, Vol. 72, P. 50–52.

Стаття надійшла до редакції 11.04.2019

УДК 369.032

Федорова Ніна Олегівна

*аспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

Федорова Нина Олеговна

*аспирант кафедры теории и практики управления
Национального технического университета Украины
«Киевский политехнический институт имени Игоря Сикорского»*

Fedorova Nina

*Postgraduate Student of the
Department of Theory and Practice of Management
National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”*

DOI: 10.25313/2617-572X-2019-1-4856

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАПРЯМКІВ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАПРАВЛЕНИЙ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ

STATE REGULATION OF SECTORS OF INSURANCE ACTIVITIES IN UKRAINE

Анотація. У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти державного регулювання страхової діяльності. Проаналізовано стан розвитку страхового ринку в Україні та особливості державного регулювання страхової галузі. Здійснено аналіз основних моделей державного регулювання в зарубіжних країнах. Запропоновано основні напрямки удосконалення державного регулювання страхової діяльності в Україні.

Показано, що для належного функціонування страхового ринку необхідне його законодавче регулювання, зокрема, затвердження норм щодо здійснення страхової діяльності, вимог до фінансових організацій, що надають страхові послуги, норм, спрямованих на підтримку фінансового становища страхових компаній та захисту інтересів споживачів страхових послуг. Крім того, важливе значення має регулювання конкуренції між страховими компаніями, запровадження обов'язкового страхування у деяких сферах, забезпечення законності діяльності страхових компаній, підтримки інформаційної відкритості страхового ринку.

Визначено, що основними інструментами державного регулювання страхової діяльності в Україні є ліцензування, встановлення вимог та правил до капіталу, резервів страхової компанії, системи тарифів, здійснення перевірок діяльності компанії, збір та оприлюднення інформації щодо діяльності страхових компаній, встановлення певних обмежень та інші.

Сучасний стан державного регулювання страхової діяльності в Україні не може характеризуватися як ефективний. Удосконалення державного регулювання страхової діяльності в Україні лежить в площині: запровадження загальнообов'язкового медичного страхування; оптимізації податкового навантаження, покращення умов інвестиційної діяльності; стимулювання розвитку саморегуляції ринку; стимулювання розвитку добровільного страхування. Акцентується увага на важливості виявлення найбільш прогресивних та прийнятних для України інструментів регулювання, що здійснюються в розвинутих країнах світу, з перспективами подальшого запровадження їх в практичну діяльність відповідних органів державної влади.

Ключові слова: страхування, державне регулювання, страховий ринок, зарубіжний досвід регулювання страхової діяльності.

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические и практические аспекты государственного регулирования страховой деятельности. Проанализировано состояние развития страхового рынка в Украине и особенности государственного

го регулювання страхової отрасли. Осуществлен анализ основных моделей государственного регулирования в зарубежных странах. Предложены основные направления совершенствования государственного регулирования страховой деятельности в Украине.

Показано, что для нормального функционирования страхового рынка необходимо его законодательное регулирование, в частности, утверждение норм по осуществлению страховой деятельности, требований к финансовым организациям, предоставляющим страховые услуги, норм, направленных на поддержку финансового положения страховых компаний и защиты интересов потребителей страховых услуг. Кроме того, важное значение имеет регулирование конкуренции между страховыми компаниями, введение обязательного страхования в некоторых сферах, обеспечение законности деятельности страховых компаний, поддержки информационной открытости страхового рынка.

Определено, что основными инструментами государственного регулирования страховой деятельности в Украине являются лицензирование, установление требований и правил к капиталу, резервов страховой компании, системы тарифов, осуществление проверок деятельности компании, сбор и обнародование информации о деятельности страховых компаний, установление определенных ограничений и другие.

Современное состояние государственного регулирования страховой деятельности в Украине не может характеризоваться как эффективное. Совершенствование государственного регулирования страховой деятельности в Украине лежит в плоскости: введение общеобязательного медицинского страхования; оптимизация налоговой нагрузки, улучшение условий инвестиционной деятельности; стимулирование развития саморегуляции рынка; стимулирование развития добровольного страхования. Акцентируется внимание на важности выявления наиболее прогрессивных и приемлемых для Украины инструментов регулирования, осуществляемых в развитых странах мира, с перспективами дальнейшего внедрения их в практическую деятельность соответствующих органов государственной власти.

Ключевые слова: страхование, государственное управление, рынок страхования, зарубежный опыт регулирования страховой деятельности.

Summary. The article deals with theoretical and practical aspects of state regulation of insurance activity. The state of development of the insurance market in Ukraine and the peculiarities of the state regulation of the insurance industry have been studied. The analysis of the main models of state regulation in foreign countries is carried out. The main directions of improvement of state regulation of insurance activity in Ukraine are suggested.

It is shown that for proper functioning of the insurance market its legislative regulation is necessary, in particular, approval of norms for carrying out insurance activity, requirements for financial institutions providing insurance services, norms aimed at supporting the financial position of insurance companies and protecting the interests of consumers of insurance services. In addition, regulation of competition between insurance companies, introduction of compulsory insurance in some spheres, ensuring the legality of insurance companies, and maintaining the information openness of the insurance market are important.

It is determined that the main instruments of state regulation of insurance activity in Ukraine are licensing, requirements and rules for capital, reserves of the insurance company, tariff systems, inspections of the company, collection and disclosure of information on the activities of insurance companies, the establishment of certain restrictions, and others.

The current state of state regulation of insurance activity in Ukraine can not be characterized as effective. Improvement of state regulation of insurance activity in Ukraine lies in the plane: the introduction of compulsory health insurance; optimize the tax burden, improve the conditions of investment activity; stimulating the development of market self-regulation; encouraging the development of voluntary insurance. The emphasis is placed on the importance of identifying the most progressive and acceptable regulatory instruments for Ukraine in developed countries, with the prospects of further introducing them into the practical activities of the relevant state authorities.

Key words: insurance, state regulation, insurance market, foreign experience of insurance activity regulation.

Постановка проблеми. Ринок страхових послуг є одним з основних об'єктів державного регулювання. Важливість страхування зумовлена необхідністю захисту суб'єктів ринку від наслідків фінансових та інших ризиків, сприяє вирішенню проблем соціального забезпечення. Страхування в умовах становлення ринкової економіки відіграє значну роль у забезпеченні її ефективного розвитку. З огляду на значущість ефективного функціонування ринку страхування слід приділяти особливу увагу належному державному регулюванню в цій сфері. Наявність внутрішніх і зовнішніх загроз стабільності ринку страхування зумовлюють необхідність державного нагляду та контролю за діяльністю стра-

хових компаній. Враховуючи важливу роль ринку страхування для розвитку вітчизняної економіки, на сьогодні актуальним питанням є аналіз особливостей державного регулювання страхової діяльності в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики державного регулювання страхової діяльності займалися такі вчені, як В. А. Базилевич, Н. М. Внукова [2], О. В. Мурашко, В. М. Фурман. Специфіка державного регулювання функціонування страхового ринку в Україні була предметом розгляду таких науковців, як В. В. Волкова [3], В. М. Фурман, Т. В. Яворська та інших. Зарубіжний досвід у сфері державного регулювання

страхування вивчали Є. В. Андреева [1], Р. Г. Соболя та інші. Однак, з огляду на динаміку розвитку страхового ринку України, окремі аспекти державного регулювання страхової діяльності потребують проведення додаткових досліджень.

Мета та завдання підготовки публікації. Метою статті є аналіз сучасного стану державного регулювання страхової діяльності в Україні та надання пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні функціонування страхового ринку є доволі актуальним питанням для економіки України. Незважаючи на те, що ринок страхування в Україні вже має значну історію існування, досі він перебуває на етапі свого становлення, і саме в цей період важливим є регуляторна участь держави в цих процесах. Отже, важливим є вибір оптимальної моделі державного регулювання, методів та інструментів впливу на страховий ринок. Необхідність здійснення державного регулювання страхового ринку в Україні зумовлена необхідністю регулювання конкуренції між страховими компаніями, запровадження обов'язкового страхування у деяких сферах, забезпечення законності діяльності страхових компаній, підтримки інформаційної відкритості страхового ринку.

Зазначимо, що неабиякий вплив на функціонування вітчизняного страхового ринку має світовий фінансовий ринок. Однією з основних тенденцій сучасного розвитку світової економіки є глобалізація, але вона може призводити не тільки до позитивних результатів. Банкрутства, валютні кризи, обвали на фондових ринках — всі ці прояви нестабільності міжнародного фінансового ринку чинять вплив на національні ринки страхування. У зв'язку з тим, що український страховий ринок характеризується значним залученням іноземного капіталу, до його кризи може призвести нестабільність міжнародних фінансових компаній.

Крім зовнішнього впливу, який може загрожувати стабільності страхового ринку України, існують також потенційні внутрішні загрози, що пов'язані як з суб'єктами страхової діяльності, так і з її об'єктами. З боку страховиків можливі такі порушення, як здійснення страхової діяльності без наявності ліцензії, оформлення фіктивних страхових договорів або договорів з використанням неправдивої інформації, махінації зі зменшенням виплат страхового відшкодування або, навпаки, страхування об'єктів, для яких вже «настав» страховий випадок, привласнення коштів, махінації з розмірами страхових сум. Дії страхувальників теж можуть призводити до порушення законодавства щодо страхування, зокрема, у випадку приховування певної інформації, що впливає на визначення страхової премії, здійснення фальсифікації страхового випадку або навмисне пошкодження об'єкта страхування, оформлення договорів страхування у декількох страховиків.

Сукупність методів, форм та інструментів впливу органів влади, завдяки яким реалізуються функції контролю та регулювання страхового ринку, а також здійснюється забезпечення захисту прав і інтересів суб'єктів ринку, являє собою механізм державного регулювання страхової діяльності.

Виокремлюють дві основні групи методів державного регулювання: прямі та непрямі методи. Прямі методи регулюють ринок страхування шляхом безпосереднього впливу суб'єкту регулювання на об'єкт, реалізації конкретних інструментів, спрямованих на регулювання страхового ринку. До них можна віднести правові та адміністративні методи регулювання. Правові методи регулювання втілюються у формі розробки та прийняття нормативно-правових актів, які мають регулювати страхову діяльність. Адміністративні методи реалізуються в формі здійснення страхового нагляду, надання ліцензій, квот, затвердження певних умов та стандартів страхування, запровадження санкцій.

Непрямі методи — це методи, які можуть впливати на страховий ринок опосередковано, шляхом впливу на інші сфери економіки. До цих методів варто віднести здійснення оподаткування, пільгового та валютного регулювання, створення належних умов для інвестицій. Основними інструментами, які застосовуються у випадку застосування непрямих економічних методів, є встановлення певних податків, субсидій, валютного курсу та інші.

Отже, головне завдання державного регулювання страхової діяльності — запобігання зовнішнім і внутрішнім ризикам та створення належних умов для розвитку страхування, підтримки конкурентного середовища, захисту прав споживачів страхових послуг.

В Україні державне регулювання страхової діяльності здійснюється за допомогою низки нормативно-правових актів, основними з яких є Господарський кодекс, Цивільний кодекс, Закони України «Про страхування», «Про акціонерні товариства», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів» та інші.

У статті 35 Закону України «Про страхування» зазначено, що «державний нагляд за страховою діяльністю здійснюється з метою дотримання вимог законодавства України про страхування, ефективного розвитку страхових послуг, запобігання неплатоспроможності страховиків та захисту інтересів страхувальників» [9]. Натомість у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» функції держави в цій сфері визначені як державне регулювання, а не як державний нагляд: «державне регулювання ринків фінансових послуг — здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інте-

ресів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам» [10]. Отже, якщо узагальнити, законодавчо цілі державного регулювання визначені як здійснення комплексу заходів щодо запобігання кризовим явищам у сфері страхування та захисту інтересів страхувальників.

Головним суб'єктом державного регулювання страхового ринку є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Нацкомфінпослуг — це державний колегіальний орган, підпорядкований Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Основними завданнями діяльності Нацкомфінпослуг є формування та реалізація політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг; здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та дотриманням законодавства в цій сфері; захист прав споживачів фінансових послуг; розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства України, розробка нормативно-правових актів у сфері фінансових послуг в межах компетенції [8].

Основними інструментами державного регулювання страхової діяльності в Україні є ліцензування, встановлення вимог та правил до капіталу, резервів страхової компанії, системи тарифів, здійснення перевірок діяльності компанії, збір та оприлюднення інформації щодо діяльності страхових компаній, встановлення певних обмежень та інші.

Проаналізуємо основні показники ринку страхування в частині регуляторної діяльності Нацкомфінпослуг за останні роки (табл. 1).

Отже, загальна кількість страхових компаній станом на 30.09.2017 становила 296, у тому числі компаній зі страхування життя — 34. Для порівняння, станом на 31.12.2013 кількість страхових компаній становила 407, зі страхування життя — 62 компанії. Отже, за 2013–2017 роки загальна кількість страхових компаній скоротилась на 27%.

Як свідчить проведений аналіз, впродовж 2013–2017 років відбувається поступове зменшення кількості зареєстрованих страховиків (рис. 1). Така тенденція пояснюється жорсткими вимогами до діяльності страхових компаній, проведенням постійного моніторингу їх роботи. У випадку невідповідності дій страхувальників вимогам законодавства,

Нацкомфінпослуг приймає рішення щодо накладання штрафу, попередження або позбавлення ліцензії. Також однією з причин скорочення чисельності страхових компаній є їх неспроможність здійснювати діяльність через складні соціально-політичні та економічні умови в державі.

Стан здійснення страхової діяльності в Україні характеризується як позитивними тенденціями, так і наявністю невирішених проблем. Одним із найбільш проблематичних секторів страхового ринку України є медичне страхування. Медичне страхування має на меті залучення додаткових коштів до системи охорони здоров'я з метою надання ефективної та вчасної медичної допомоги населенню. Реалізація медичної реформи, зокрема реформування підходів до фінансування медичних витрат відповідно до прийнятого Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів до медичної галузі. За висновками комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я для повноцінного фінансування охорони здоров'я в Державному бюджеті України мають бути закладені відповідні видатки у обсязі, близькому до 7% ВВП, але не менше 5% ВВП. Натомість у Державному бюджеті на 2018 рік закладено видатки на фінансування медичної галузі у обсязі близько 3,5% ВВП. На практиці це означає недофінансування насамперед надання вторинної та третинної медичної допомоги.

В існуючих умовах проблему фінансового забезпечення охорони здоров'я може вирішити медичне страхування, яке сприятиме надходженню до галузі додаткових ресурсів. Добровільне медичне страхування недостатньо розвинене в Україні. Основними причинами цього є недовіра громадськості до страхового ринку, недостатнє матеріальне забезпечення населення, низький рівень розвитку профілактичної медицини. Вирішенням може стати запровадження системи загальнообов'язкового медичного страхування.

Сьогодні на розгляді у Верховній Раді України знаходяться три законопроекти щодо запровадження загальнообов'язкового медичного страхування, внесені ще у липні-серпні 2016 року. Різниця між законопроектами полягає у виборі страховика (створення державного фонду як єдиного страхувальника

Таблиця 1

Кількість страхових компаній в Україні

Показники	2013	2014	2015	2016	9 кварталів 2017 року
Кількість зареєстрованих страховиків	407	382	361	310	296
з них: компанії зі страхування життя	62	57	49	39	34
Включено компаній до Державного реєстру	3	1	1	0	2
Виключено компаній з Державного реєстру	7	8	8	13	6

Джерело: складено автором на основі [6; 11]

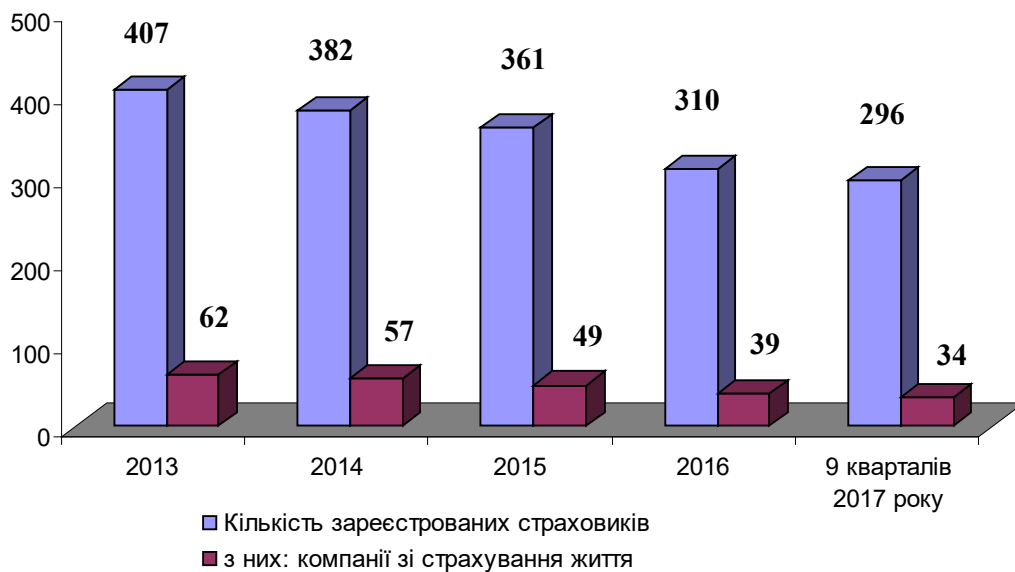


Рис. 1. Динаміка кількості страхових компаній в Україні
Джерело: складено автором на основі [6; 11]

чи залучення до загальнообов'язкового медичного страхування приватних страхових компаній) та джерел фінансування. Однак, незважаючи на те, що відповідно до законопроектів отримано висновки комітету, вони досі не виносяться на читання. Отже, під загрозою залишається питання належного фінансового забезпечення медичної галузі.

Загалом, сучасний страховий ринок України характеризується такими проблемними питаннями, які потребують вирішення:

- недосконалість нормативно-правової бази страхової діяльності;
- існування на ринку значної кількості страхових компаній, які мають низький рівень капіталізації;
- функціонування прихованих монополій, недобросовісна конкуренція на страховому ринку;
- складна економічна ситуація, інфляція, наявність тіньової економіки;
- недостатня матеріальна забезпеченість населення, що стримує розвиток добровільного страхування;
- низький рівень фінансової грамотності громадян, недостатня поінформованість щодо сутності страхування та особливостей діяльності страхових компаній.

Виникнення таких явищ багато у чому обумовлено недоліками державного регулювання, вираженого у недостатньому рівні нагляду та контролю за діяльністю страхових компаній.

З метою вироблення рекомендацій щодо запровадження оптимальної моделі державного регулювання страхового ринку необхідним є аналіз зарубіжного досвіду в цій сфері. З огляду на специфіку реалізації основних методів державного регулювання більшість дослідників проблематики страхової діяльності виокремлюють дві основні моделі: ліберальну (або

англо-американську) та континентальну (або німецьку). Розглянемо кожну з них, проаналізувавши практичні аспекти державного регулювання страхової діяльності в декількох державах (табл. 2).

Ліберальна модель державного регулювання характеризується державним наглядом за діяльністю суб'єктів страхового ринку без чіткої регламентації їх діяльності. Ця модель притаманна економіці Великобританії, США, Канади. Як правило, державне регулювання в такому випадку не регламентоване єдиним загальнодержавним нормативно-правовим актом, а основні принципи страхової діяльності страховиків можуть встановлюватися на місцевому рівні.

Континентальна модель характеризується більшою регламентацією страхової діяльності. Державні органи здебільшого здійснюють жорсткий контроль за діяльністю страховиків, основні принципи страхування закріплені в законодавстві, держава централізовано запроваджує стандарти та вимоги до провадження страхування. Така модель притаманна Німеччині, Франції, Швеції, Японії.

Варто зазначити, що у дослідників проблематики державного регулювання страхування немає спільної думки щодо того, яка модель більш характерна для Франції. З огляду на те, що у цій державі співіснує регламентація діяльності страховиків поряд з доволі гнучким регулюванням, яке дозволяє забезпечувати належні умови для розвитку конкуренції, варто характеризувати модель, притаманну Франції, як таку, що тяжіє до змішаної [3, с. 139].

Важливим аспектом державного регулювання страхової діяльності є те, які державні або недержавні органи здійснюють повноваження в цій сфері. З огляду на цей показник виокремлюють такі основні моделі державного регулювання:

Таблиця 2

Особливості державного регулювання страхової діяльності у зарубіжних державах

Модель	Держава	Суб'єкт державного регулювання	Особливості механізму здійснення державного регулювання
Ліберальна	США	Національна асоціація страхових комісарів; відділи з нагляду за страховими операціями на рівні штатів	– децентралізована модель державного регулювання; – органи державного регулювання існують тільки на рівні штатів — відділи з нагляду за страховими операціями. На федеральному рівні нагляд здійснює недержавна Національна асоціація страхових комісарів; – відсутність єдиних стандартів страхової діяльності, як наслідок, протиріччя між нормативами законодавства окремих штатів та конфлікти юрисдикцій.
	Великобританія	Відомство з фінансового контролю	– децентралізована модель державного регулювання; – відомство діє незалежно від уряду і фінансується зі внесків страховальників; має значні повноваження у сфері визначення стандартів та вимог до провадження страхової діяльності; здійснює захист конкуренції на ринку; – системі державного регулювання властива відкритість та прозорість діяльності.
	Канада	Канцелярія керуючого фінансовими установами	– дуалістична модель державного регулювання; – на федеральному рівні здійснюється розробка стандартів страхового ринку, встановлюються типові правила страхової діяльності, регулюється діяльність федеральних страховальників; – на рівні провінцій регулюється діяльність страховальників на внутрішньому ринку, здійснюється ліцензування, забезпечується конкуренція, контроль над законністю діяльності.
Континентальна	Німеччина	Федеральне відомство з нагляду за страховою діяльністю; органи страхового нагляду на рівні земель	– централізована модель державного регулювання; регулювання здійснюється здебільшого на федеральному рівні; – нормативно-правові засади страхового ринку встановлюються на федеративному рівні, але органи управління на рівні суб'єктів федерації можуть доповнювати їх власними нормами та вимогами; – значна увага приділяється соціальному страхуванню та стимулюванню розвитку добровільного страхування.
	Японія	Агентство фінансових послуг	– централізована модель державного регулювання; Агентство підпорядковане Міністерству фінансів; – принципи страхової діяльності регулюються єдиними законодавством; – широко розвинена система консультування із суб'єктами страхового ринку (страховальниками) з метою оптимізації методів державного регулювання
Змішана	Франція	Управління пруденційного нагляду та регулювання	– централізована модель державного регулювання; Управління пруденційного нагляду підпорядковане Міністерству економіки та фінансів; – співіснування державного та недержавного регулювання; – контрольно-наглядові функції здійснюються страховими комісарями.

Джерело: складено автором на основі [1; 5]

1. Централізована. Характеризується тим, що регулювання страхового ринку здійснюється єдиним загальнодержавним органом управління, якому підпорядковані інші органи в системі.

2. Децентралізована. Притаманна здебільшого державам з федеративним устроєм. Основні принципи діяльності страховиків визначаються здебільшого на рівні органів місцевої влади, місцеві органи здійснюють контрольні та наглядові функції.

3. Дуалістична. Характеризується наявністю регулювання страхової діяльності як на загальнодержавному рівні, так і на рівні органів місцевої влади.

З огляду на особливості реалізації державного регулювання страхової діяльності в Україні, вітчизняну модель регулювання страхового ринку можна характеризувати як централізовану та континентально-змішану. З одного боку, вона характерна чіткою регламентацією діяльності страховиків на національному рівні, з іншого, наявні умови для вільної конкуренції, що є більш характерним для змішаної моделі.

Враховуючи євроінтеграційні прагнення України, окрему увагу слід приділити аналізу особливостей регулювання страхового ринку у ЄС. Регламентація страхової діяльності в ЄС здійснюється за допомогою Директив з питань страхування, якими встановлені основні форми та методи регуляторного впливу. Страхове законодавство держав-членів ЄС є збалансованим та містить єдині правила ліцензування, класифікації, фінансових гарантій страховикам. На сьогодні однією з тенденцій розвитку економіки ЄС є поступова лібералізація регулювання страхових ринків, зокрема, шляхом посилення ролі саморегулювальних недержавних організацій.

Враховуючи проведений аналіз, можна дійти висновку, що найбільш оптимальним для України є дотримання змішаної моделі державного регулювання страхової діяльності. Корисним досвідом може стати залучення досвіду Франції в частині запровадження інституту страхових комісарів, що надасть змогу зроби державний нагляд за діяльністю страхових компаній більш ефективним. Важливим також є стимулювання розвитку саморегуляції ринку. Створення недержавного органу за прикладом Великобританії дозволить забезпечити ефективне регулювання конкуренції та забезпечення прозорості функціонування страхового ринку.

Таким чином, можна визначити такі основні напрямки удосконалення державного регулювання страхової діяльності в Україні:

- внесення змін до законодавства з питань страхової діяльності, зокрема, запровадження загальнообов'язкового медичного страхування;
- оптимізація податкового навантаження, покращення умов інвестиційної діяльності;
- забезпечення державних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю страхових компаній, відповідними ресурсами для виконання повноважень;
- стимулювання розвитку саморегуляції ринку шляхом створення недержавного контролюючого органу;
- проведення роз'яснювальних кампаній серед населення щодо основних аспектів страхового ринку, стимулювання розвитку добровільного страхування;
- залучення участі громадськості до державного регулювання страхової діяльності, забезпечення прозорості державного управління в цій сфері.

Висновки. Страховий ринок є важливою складовою економіки будь-якої держави та своєрідним індикатором її соціально-економічного розвитку. Незважаючи на позитивні тенденції в розвитку страхового ринку в Україні, він ще перебуває на етапі становлення і характерний існуванням низки проблем, вирішення яких має здійснюватися шляхом активної участі держави. Державне регулювання страхової діяльності в Україні має здійснюватися на засадах системності, плановості, компетентності та відкритості.

Основними напрямками удосконалення державного регулювання страхового ринку мають бути удосконалення нормативно-правової бази, створення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності, розвиток саморегуляції ринку, проведення інформаційних кампаній серед населення з метою стимулювання розвитку добровільного страхування. Важливим є створення належних економічних умов для розвитку страхового ринку шляхом покращення соціально-економічної ситуації в державі. Завданням державного регулювання страхової діяльності має бути як захист прав споживачів, так і забезпечення належних умов для функціонування страхувальників. Лише за умови здійснення державного регулювання на засаді оптимального поєднання державних, суспільних та комерційних інтересів можлива побудова розвиненого страхового ринку в Україні. На нашу думку, удосконалення державного регулювання окремих напрямків страхової діяльності в Україні, зокрема, у сфері медичного страхування, потребують проведення подальших наукових досліджень.

Література

1. Андреева Л. А. Правовое регулирование страхования за рубежом (сравнительный анализ) / Л. А. Андреева, Э. В. Чупина // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. XXXVII междунар. науч.-практ. конф. — 2014. — № 5 (37). — С. 40–45.
2. Внукова Н. М. Страхування: теорія та практика: навч. посібник / Н. М. Внукова, Л. В. Временко, В. І. Успенко: за заг. ред. Н. М. Внукової. — 2-ге вид. — Харків: Бурун Книга, 2009. — 656 с.
3. Волкова В. В. Методичні аспекти державного регулювання страхового ринку України / В. В. Волкова // Економіка і організація управління. — № 4 (24). — 2016. — С. 136–142.
4. Волохова Л. Ф. Медичне страхування та його розвиток в Україні [Електронний ресурс] / Л. Ф. Волохова, Д. О. Остапенко // Финансовые услуги. — 2017. — № 1. — С. 35–39. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/finu_2017_1_10.
5. Дегтяр А. О. Міжнародний досвід надання страхових послуг та регулювання страхової діяльності / А. О. Дегтяр, Р. Г. Соболев // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. — Х.: Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2011. — № 4(8). — С. 82–84.
6. Консолідовані звітні дані по страховому ринку України за 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Konsolidovani-zvitni-dani.html>.
7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення [Електронний ресурс]: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
8. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 23.11.2011 № 1070/2011. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
9. Про страхування [Електронний ресурс]: Закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
11. Публічні звіти про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг за 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Richni-zvity-Natskomfinposlul.html>.

References

1. Andreeva L. A. Pravovoe regulyrovanye strakhovanyia za rubezhom (sravnytel'nyj analiz) / L. A. Andreeva, Э. V. Chupyna // Voprosy sovremennoj iurysprudencyy: sb. st. po mater. XXXVII mezhdunar. nauch.-prakt. konf. — 2014. — # 5 (37). — S. 40–45.
2. Vnukova N. M. Strakhuvannja: teoriia ta praktyka: navch. posibnyk / N. M. Vnukova, L. V. Vremenko, V. I. Uspalenko: za zagh. red. N. M. Vnukovoi. — 2-ghe vyd. — Kharkiv: Burun Knygha, 2009. — 656 s.
3. Volkova V. V. Metodychni aspekty derzhavnogho reghuljuvannja strakhovogho rynku Ukrajinny / V. V. Volkova // Ekonomika i orghanizacija upravlinnja. — #4 (24). — 2016. — S. 136–142.
4. Volokhova L. F. Medychne strakhuvannja ta jogho rozvytok v Ukrajinii [Elektronnyj resurs] / L. F. Volokhova, D. O. Ostapenko // Fynansovye uslughy. — 2017. — # 1. — S. 35–39. — Rezhym dostupu: http://nbuv.gov.ua/UJRN/finu_2017_1_10.
5. Djeghtjar A. O. Mizhnarodnyj dosvid nadannja strakhovykh poslugh ta reghuljuvannja strakhovoi dijajlnosti / A. O. Djeghtjar, R. Gh. Sobolj // Publichne upravlinnja: teoriia ta praktyka: zbirnyk naukovykh pracj Asociaciji doktoriv nauk z derzhavnogho upravlinnja. — Kh.: Vyd-vo «DokNaukDerzhUpr», 2011. — # 4(8). — S. 82–84.
6. Konsolidovani zvitni dani po strakhovomu rynku Ukrajinny za 2013–2017 roky [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Konsolidovani-zvitni-dani.html>.
7. Pro derzhavni finansovi gharantiji medychnogho obslughovuvannja naselennja [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukraini vid 19.10.2017 # 2168-VIII. — Rezhym dostupu: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
8. Pro Nacionaljnu komisiju, shho zdijsnjuje derzhavne reghuljuvannja u sferi rynkiv finansovykh poslugh [Elektronnyj resurs]: Ukaz Prezydenta Ukrajinny vid 23.11.2011 # 1070/2011. — Rezhym dostupu: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
9. Pro strakhuvannja [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrajinny vid 07.03.1996 # 85/96-VR. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Pro finansovi poslughy ta derzhavne reghuljuvannja rynkiv finansovykh poslugh [Elektronnyj resurs]: Zakon Ukrajinny vid 12.07.2001 # 2664-III. — Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.
11. Publichni zvity pro dijajlnistj Nacionaljnoji komisiji, shho zdijsnjuje derzhavne reghuljuvannja u sferi rynkiv finansovykh poslugh za 2013–2017 roky [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu: <https://www.nfp.gov.ua/ua/Richni-zvity-Natskomfinposlul.html>.

НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Електронне наукове видання

«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»

Электронное научное издание

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

Electronic scientific publication

«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»

№ 1 (3)

Головний редактор — *Романенко Є.О.*

Київ 2019

Видано у авторській редакції

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com