

ISSN: 2616-6216  
<https://pard.mk.ua>

***ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА  
РЕГІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК***

*Науковий журнал*

***PUBLIC ADMINISTRATION AND  
REGIONAL DEVELOPMENT***

*Academic journal*

*Заснований у 2018 році*

---

---



*№ 5. 2019*

## **Видавець:**

Чорноморський національний університет  
імені Петра Могили

### **Головний редактор:**

*Ємельянов В.М.* – доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України

### **Заступники головного редактора:**

*Беглиця В.П.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Сорока С.В.* – доктор наук з державного управління, професор

### **Члени редакційної колегії:**

*Антонова Л.В.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Бартош Гордецьки* – доктор політичних наук, професор факультету журналістики й політичних наук Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань, Польща).

*Домбровська С.М.* – доктор наук з державного управління, професор

*Жовнірчик Я.Ф.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Лопушинський І. П.* – доктор наук з державного управління, професор

*Магдалена Мусіал-Карг* – доктор політичних наук, професор Університету імені Адама Міцкевича (Польща).

*Плеханов Д.О.* – доктор наук з державного управління, професор

*Сиченко В. В.* – доктор наук з державного управління

*Стоян О.Ю.* – доктор наук з державного управління, доцент

*Ципліцька О.О.* – кандидат економічних наук, доцент

*Günter Walzenbach* – Associate Professor in Political Science, American University of Armenia, College of Humanities and Social Sciences (Yerevan, Armenia).

### **Відповідальний секретар:**

*Штиршов О.М.* – кандидат наук з державного управління, доцент

### **Технічний секретар:**

*Тимофєєв С.П.* – кандидат наук з державного управління, доцент

*Рекомендовано до друку:* Рішенням науково-методичної ради Інституту державного управління, Чорноморського національного університету імені Петра Могили. (Протокол № 1 від 30.08.2019 р.)

© **Чорноморський національний університет імені Петра Могили**

54003, м. Миколаїв,  
вул. 1-а Воєнна, 2а.  
(0512) 76-71-92

© **Видавництво:**

Ємельянова Т.В.  
54001, Миколаїв,  
пров. Суднобудівний, 7.  
(0512) 47-74-48

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 23245-13085Р від 04.04.2018 р.

**ISSN: 2616-6216**

**<https://doi.org/10.34132/pard>**

## ЗМІСТ

<b>Андріяш Вікторія, Малікіна Оксана, Полякова Олена</b> Міжнародний досвід фінансування реформ у сфері охорони здоров'я .....	474
<b>Смельянов Володимир, Бондар Ганна</b> Кібербезпека як складова національної безпеки та кіберзахист критичної інфраструктури України .....	493
<b>Коваленко Наталія</b> Стан управління реформами в Україні в умовах сучасних змін .....	524
<b>Котляр Людмила</b> Концептуальні засади професіоналізації державних службовців: історико-філософський аналіз проблеми прокрастинації.....	540
<b>Сиченко Віктор, Тарасенко Тетяна, Пугач Андрій</b> Вплив децентралізації на статутну нормотворчість об'єднаних територіальних громад .....	559
<b>Fyshchuk Iryna, Giese Roland, Tussupova Layla</b> Change management process through tourism in finance aspects according to the transnational project as the new silk road .....	581
<b>Худоба Олександра</b> Підготовка кадрів як інструмент управління суспільними відносинами: адаптивний підхід в контексті проблематики деменції .....	602

**Шевченко Наталія, Носулько Борис**

Соціальний захист населення в умовах реформування  
місцевого самоврядування ..... 622

**Штиршов Олександр, Гіржев Артем**

Реалізація механізмів державної підтримки регіонального  
розвитку на прикладі Миколаївської області..... 645

**Шульга Анастасія**

Окремі аспекти проведення місцевих виборів в Україні:  
проблеми та способи їх вирішення ..... 669

## CONTENT

### **Andriyash Victoria, Malikina Oksana, Polyakova Elena**

International experience of financing reforms in health ..... 474

### **Yemelyanov Volodymyr, Bondar Hanna**

Cyber security as a component of national security and cyber protection of critical infrastructure of Ukraine ..... 493

### **Kovalenko Nataliia**

State of reform management in ukraine under conditions of modern changes..... 524

### **Kotlyar Lyudmila**

Conceptual foundations of professionalization of civil servants: a historical-philosophical analysis of the procrastination problem ..... 540

### **Sychenko Viktor, Tarasenko Tatiana, Pugach Andriy**

Influence of decentralization on statutory rule-making of the united territorial communities ..... 559

### **Fyshchuk Iryna, Giese Roland, Tussupova Layla**

Change management process through tourism in finance aspects according to the transnational project as the new silk road..... 581

### **Khudoba Oleksandra**

Staff training as a tool for managing social relations: adaptive approach in the context of the dementia problem ..... 602

**Shevchenko Nataliia, Nosulko Boris**

Social protection of the population in the conditions of local government reformation ..... 622

**Shtyrov Oleksandr, Hirzhev Artem**

Implementation of state support mechanisms for regional development on the example of the Nikolaev region ..... 645

**Shulga Anastasia**

Some aspects of holding local elections in Ukraine: problems and ways of solving them ..... 669

УДК 351.77:336.531.2](100)

DOI: 10.34132/pard2019.05.01

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ РЕФОРМ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

**Андріян В.І.**, д-р наук з держ. упр., доцент Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна

**Малікіна О.А.**, ст. викладач Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили м. Миколаїв, Україна

**Полякова О.А.**, магістр управління та адміністрування, провідний фахівець з методів розширення ринку збуту АТ «Київський вітамінний завод», м. Київ, Україна

~~~~~

*В статті розглядаються особливості міжнародного досвіду фінансування реформ в сфері охорони здоров'я, оскільки витрати на охорону здоров'я європейських країн є одними із ключових показників рівня соціального розвитку й відображенням ступеня уваги, яка приділяється державою та суспільством здоров'ю громадян. Визначено, що рівень національних витрат на охорону здоров'я є відносною величиною, яка розраховується як загальний обсяг державних та приватних витрат на охорону здоров'я протягом календарного року. На основі аналізу встановлено, що в зарубіжних країнах національні витрати на охорону здоров'я складають також кошти зовнішніх запозичень, грантів та пожертвувань від міжнародних установ та неурядових організацій. Розглянуто основні проблеми фінансової підтримки галузі охорони здоров'я та наведено шляхи їх вирішення з урахуванням моделей фінансування цієї сфери в зарубіжних країнах. На сучасному етапі розвитку системи охорони здоров'я України державний та місцеві бюджети залишаються основним джерелом фінансування, але вони ще не в змозі забезпечити його на-*

лежне функціонування, що вимагає термінового прийняття рішень з використанням існуючих кращих практик зарубіжних країн.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медицина, система охорони здоров'я, медичні реформи.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Для повноцінного розвитку економіки та добробуту населення здоров'я є однозначно найважливішим чинником. Проголошення медичної реформи висуває на порядок денний питання здійснення державної політики в медичній галузі, її спрямування на необхідні перетворення і створення нової системи охорони здоров'я (далі – СОЗ), здатної забезпечити права громадян на медичну допомогу. Запровадження ґрунтовних змін в організації будь-якої сфери суспільного життя здійснюється шляхом реалізації відповідної державної політики. У зв'язку з цим актуалізуються питання вибору напрямів та шляхів її здійснення, з'ясування її форми та способу реалізації. Усвідомлення впливу згаданих змін на життєдіяльність як усього суспільства в цілому, так і на долю кожної окремої людини підвищує відповідальність державних інститутів за обрані форми та шляхи і робить надважливим завдання з визначення змісту й напрямів здійснення відповідних перетворень.

**Аналіз досліджень та публікацій.** Розглядаючи стан наукової розробки питання державної політики у сфері охорони здоров'я загалом та реалізації медичної реформи зокрема, варто зазначити, що у сучасних наукових колах дослідників цієї галузі небагато, але чітко простежується тенденція підвищення інтересу до цієї проблематики таких учених, як В. Лехан, Е. Слабкий, М. Шевченко, Л. Крячкова, В. Еінзбург, С. Пак та інших. Дослідження проблем у межах теми ґрунтуються також на сучасних теоретико-методологічних розробках наступних дослідників: Г. Слабкий, О. Петриченко, С. Лупей-Ткач, Т. Камінська та інші.

Метою статті є проаналізувати міжнародний досвід фінансування реформ в сфері охорони здоров'я.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:



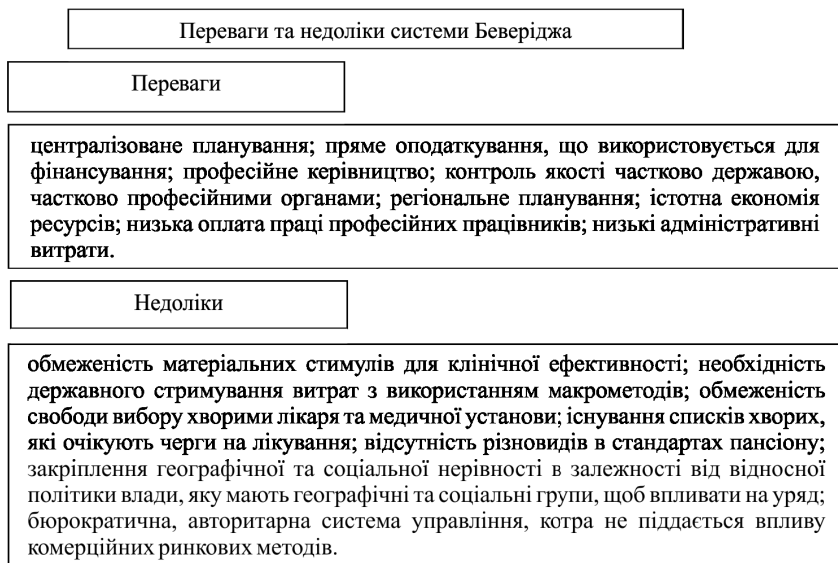
- розглянути основні види систем охорони здоров'я;
- проаналізувати основні характеристики систем охорони здоров'я;
- визначити особливості функціонування існуючих систем охорони здоров'я в зарубіжних країнах;
- окреслити кращі міжнародні практики фінансування медичних реформ з можливим використанням у вітчизняних умовах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Охорона здоров'я (далі – ОЗ) – одна із головних сфер діяльності сучасної держави, мета котрої – організувати й забезпечити доступне медичне обслуговування населення, збереження та підвищення рівня здоров'я власних громадян. На сьогодні існує велика кількість класифікацій систем охорони здоров'я, однак більшість дослідників використовують класифікацію, котра містить три основні моделі: Беверіджа (англійська), Бісмарка (німецька) та Семашко (радянська). Вказані СОЗ ґрунтувалися на основі солідарної ідеології, зміст якої полягав у тому, що внесок громадянина до суспільного добробуту не повинен лежати в основі його можливостей доступу до належного медичного обслуговування. Система державної (бюджетної) охорони здоров'я (система Беверіджа), як й кожна із вказаних систем охорони здоров'я, представлені характерними перевагами та недоліками (рис. 1).

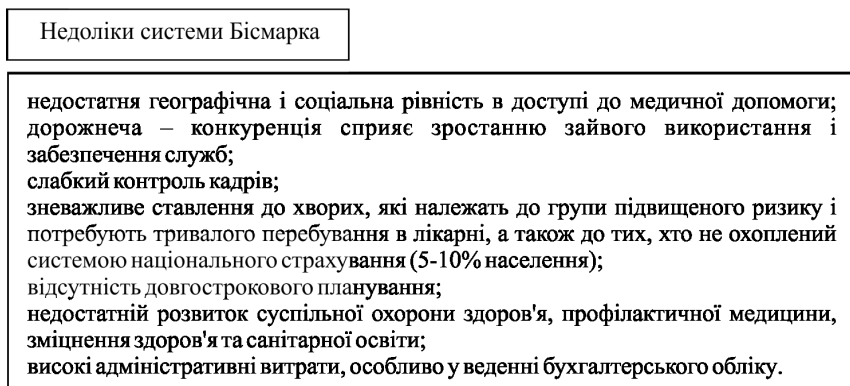
Другою загальновідомою системою державного (регульованого) страхування здоров'я є страхова медицина представлена системою Бісмарка. Вказана система також характеризується низкою певних переваг котрі представлені:

- децентралізованим фінансуванням;
- можливостями обирати фонди медичного страхування населенню та роботодавцям;
- наявністю здорової конкуренції між фондами та службами;
- прискіпливої уваги з боку фондів щодо контролю належної якості й контролю витрат;
- поділом владних органів, котрі фінансують відповідні галузі та служби постачання;
- широким різновидом забезпечення пансіону для широкого залучення клієнтів.



*Рис. 1. Переваги та недоліки системи Беверіджа [8, с. 6; 12; 14, с. 80].*

Наголосимо, що як і кожна з функціонуючих систем, система Бісмарка не позбавлена певних недоліків (рис. 2).



*Рис. 2. Недоліки системи Бісмарка [2]*

Третьою є система приватного страхування здоров'я, на основі платної (ринкової) медицини, характерні риси якої представлені:

- наявністю широкого діапазону медичних установ для задоволення індивідуальних медичних потреб;
- відсутністю списків хворих, котрі перебувають на очікуванні в черзі щодо надання необхідного медичного обслуговування;
- можливістю здійснення прямого доступу до лікарів-спеціалістів;
- приділенням особливої уваги щодо конфіденційності лікування, ввічливості обслуговування та належної якості послуг.

Як й дві попередні, вказана система також не позбавлена певних недоліків (рис. 3).

Недоліки системи платної (ринкової) медицини

дорожнеча;  
відсутність охоплення медичною допомогою незаможного населення;  
судові тягби з приводу якості медичних послуг;  
високі страхові премії для фахівців;  
обмеженість географічного охоплення;  
концентрація уваги на легких захворюваннях;  
неефективне використання капітальних і людських ресурсів;  
недостатня увага допомоги на дому та профілактиці;  
обмежене використання послуг спеціалізованого допоміжного персоналу;  
відсутність регулювання і контролю за якістю клінічних процедур.

*Рис. 3. Недоліки системи платної (ринкової) медицини [2]*

Наголосимо, що для більшості пострадянських країн, котрі перебувають на різних етапах здійснення ринкової трансформації та становлення конкурентоспроможності економіки, показовими є процеси зміни базових принципів організації СОЗ, котрі можуть бути зведені до наступних положень:

- поступова трансформація принципу державного централізованого характеру ОЗ в принцип децентралізації до рівня регіонального управління чи місцевого самоврядування;
- керівну роль в процесах будівництва СОЗ виконує принцип функціонування суб'єктів СОЗ у відповідності до нормативно-правового та професійного стандартів;

– життєдіяльність СОЗ обумовлена поточним станом економіки вільного ринку та науково-технічною сферою, що складає інвестиційний та інноваційний потенціал галузі;

– здійснення підходу щодо державної моделі СОЗ та можливості надання необхідної медичної допомоги населенню виключно в державних рамках на основі багатокладності форм, методів надання необхідних медичних послуг [3].

Крім того неоднозначною щодо вирішення залишається проблема реалізації принципів профілактичного напрямку ОЗ та загальнодоступності медичної допомоги. Незважаючи на прогресивність перетворень у вказаній галузі, й по сьогодні актуальною є теза, що профілактика – не є вузько академічним завданням органів та суб'єктів ОЗ. Також проблемою є й те, що організація профілактичних заходів істотно виходить за межі традиційної СОЗ чи системи реактивного типу, котра потребує її організаційного, структурного реферування або за допомогою розширення суб'єктів процесу ОЗ, або за допомогою адаптування функцій первинної ланки СОЗ до проблем забезпечення необхідної профілактики захворюваності [5, с. 40].

Зазначимо, що системи перехідного типу варто забезпечити й реалізувати такий важливий принцип, як здійснення впливу населення на прийняття управлінських рішень щодо СОЗ, що є особливо важливим для децентралізації первинних ланок СОЗ до рівня місцевого самоврядування. Існуючі на сьогодні організаційно-правові форми здійснення такого впливу потребують подальшого розроблення та вдосконалення. Незважаючи на той факт, що характеристики СОЗ здійснюють формування, виходячи з існуючих універсальних закономірностей, існують й актуальні тенденції, котрі є властивими для більшості сучасних країн. Зазначимо що оскільки основну увагу під час проведення більшості реформ в сфері СОЗ у 80-90-х рр. ХХ ст. приділяли стримуванню витрат та скасуванню державного регулювання, вказані тенденції лише посилювалися. Країни з високим рівнем доходів могли собі дозволити здійснювати заходи щодо регулювання, аби пом'якшити деякі негативні наслідки таких тенденцій. Ті ж країни, де існує обмеженість потенціалу процесу контролю погіршувалися внаслідок недофінансування, та мали більш руйнівні наслідки [9; 11].

Витрати на ОЗ вважаються ключовим показником соціального розвитку, оскільки відображає ступінь уваги, котру приділяє держава та суспільство здоров'ю громадян. Рівень національних витрат на ОЗ – є відносною величиною, розрахування котрої відбувається у вигляді загального обсягу державних та приватних витрат на ОЗ протягом календарного року, включаючи державні бюджети всіх рівнів, кошти фондів медичного страхування, зовнішніх запозичень, грантів й пожертвувань міжнародних установ та неурядових організацій. Рівень витрат на ОЗ знаходить вираження у відсотках від валового внутрішнього продукту (ВВП).

Система ОЗ формується і регулюється за допомогою відповідних механізмів державного управління. За умов соціальної відповідальності системи державного управління головна мета механізму управління СОЗ – оптимізація основних параметрів керованого об'єкта, представлених показниками здоров'я населення та тривалості життя, котрі визначають результативність вказаного механізму.

Відповідно до здійсненого аналізу, можемо стверджувати, що найкращі показники демонструє Норвегія та Швеція, а серед країн ЄС – Англія та Німеччина. Дуже низькі показники у країнах Африки. Місце нашої держави у вказаному рейтингу варто оцінювати в порівнянні з колишніми пострадянськими країнами: поступається Молдові, перебуває на одному рівні Білоруссю. Треба також відмітити, що країни колишнього СРСР мають значно гірші показники навіть від тих країн ЄС, котрі за рейтингом перебувають нижче у списку країн-членів ЄС, зокрема: Болгарія, Румунія, Угорщина.

На думку Т. Камінської, СОЗ різних країнах мають істотні відмінності одна від одної внаслідок домінування тих або інших принципів надання медичної допомоги, ролі держави та характеру функцій, котрі виконуються державними інститутами й структурами вказаних систем [5, с. 42].

На сьогодні загальноприйнято виділяти чотири основні джерела фінансування ОЗ представлені:

- надходженнями від загального оподаткування;
- внесками до системи обов'язкового медичного страхування;

- внесками до системи добровільного медичного страхування;
- безпосередніми розрахунками пацієнтів з використанням готівки [13].

Аналіз основних характеристик способів фінансування різних СОЗ показав, що основні джерела фінансування, представлені загальним оподаткуванням чи системою обов'язкового медичного страхування, формують сталу передумову для рівноправності. Чим чіткішою є робота механізму перерозподілу фінансових коштів між матеріально забезпеченими класами суспільства та соціально незахищених гру населення, тим більшою є рівноправність [16, р. 122].

Існуючі форми страхування, котрі ґрунтуються на принципах еквівалентності страхового відшкодування (сума нарахованої премії є у прямій залежності від обсягів наданих послуг) чи системи оплати готівкою (аби не користуватися листом очікувань чи оплачувати послуги, котрі не входять до загальноприйнятого переліку послуг, запропонованих СОЗ), можуть призвести до появи ще більшої нерівноправності, оскільки вказані форми змушують соціально незахищені категорії населення з обмеженими фінансовими можливостями нести непропорційно великі витрати [4; 10].

Однак фінансування всіх СОЗ забезпечується як мінімум за рахунок співвідношення цих двох форм страхування, а конкретність вирішення питання щодо рівноправності залежить від позиції установ, котрі визначають вказане співвідношення. Наприклад, О. Кукиш наголошує, що в Швейцарії (1996 р.) і Франції (2000 р.) прийнято законодавство, котрим передбачено універсальне страхування, й практично схожа ситуація спостерігається в більшості західноєвропейських країнах [7, с. 39]. Фінансові кошти надходять із державних чи запропонованих у законодавчому порядку приватних джерел фінансування, причому значна частка цих коштів це суми, що формуються в результаті здійснення передоплати та формування пулу ресурсів щодо всього діапазону розмірів доходів та рівнів ризику.

Країни Центрально-Східної Європи та колишнього СРСР в сфері фінансування та загальної доступності також дотримуються принципів солідарності [10, с. 322]. У деяких із цих країн, на думку

І. Мартусенко, Т. Сіташа, все одно існують труднощі щодо фінансової стійкості, зумовлені спадом економічної активності в 90-х рр. XX ст. й обмеженими технічними можливостями щодо збору необхідних коштів та впровадження нових механізмів страхування, що призвели до суттєвого скорочення якості й доступності медичного обслуговування [10, с. 223]. В деяких країнах (Грузія, Молдова) система оплати готівкою перетворилася на домінуюче джерело надходження коштів й становить від 50 до 80 % від загальної суми внесків здійснюваних на ОЗ [1, с. 25]. Тобто, починаючи з 1990-х рр. більшість країн, котрі переживали перехідний період у власному розвитку, призвели до того, що система фінансування СОЗ перетворилася на менш справедливу.

Наголосимо, що для більшості країн, що розвиваються та з економікою перехідного періоду важливими складовими фінансової політики є необхідність:

- забезпечити координацію всіх джерел фінансування, котре ґрунтуватиметься на загальній політичній основі;
- сформуванню пулу фінансових коштів та розподілити відповідальність за надання медичних послуг мінімізувавши СОЗ, котрі пов'язані з конкретними ланками в структурі адміністративних органів влади;
- вирішувати питання, котрі стосуються доступності медичного обслуговування та фінансової захищеності незахищених верств населення шляхом проведення чіткої політики, котра буде підкріплена певними матеріальними стимулами [3]

Для більш забезпечених в матеріальному відношенні країн Західної Європи необхідність у вказаних перетвореннях не є такою нагальною. Однак, в тій чи іншій мірі всі країни здійснюють реформування власних систем. Багато з цих реформ (особливо коли СОЗ фінансуються за рахунок внесків до фондів обов'язкового медичного страхування) орієнтуються на використання елементів конкуренції під час процесів формування грошових коштів, що не завдає шкоди вже досягнутим рівням рівноправності.

Варто ще раз наголосити, що практично всі СОЗ представлені складними змішаними системами фінансування й надання ме-

дичної допомоги, тому їх можемо класифікувати беручи до уваги особливості їхнього фінансування та надання медичної допомоги.

Розглянемо більш докладно основні моделі ОЗ, які використовуються на сьогодні в більшості зарубіжних держав. Під час обов'язкового страхування та інтеграції між страховиками й виробниками, держава здійснює забезпечення фінансування СОЗ за рахунок бюджетних коштів. Вказана схема повністю відповідає колишній державній системі ОЗ СРСР, колишній (до введення внутрішнього ринку) системі Англії й діє в ряді інших держав [2]. Іншими словами, необхідні засоби передаються відповідним фінансовим органам (чи державним страховикам), котрим належить на правах власності медична установа, тобто в схемі використовують інтеграцію організації, що фінансує, та виробника медичних послуг.

Модель обов'язкового медичного страхування – є моделлю регульованої конкуренції, котру було розроблено в Нідерландах наприкінці 80-х рр. ХХ ст. й по сьогодні вона практично повністю не реалізована. Вказану модель впроваджували Нідерланди, Росія, Ізраїль, Чехія. Внески (пропорційно прибуткам) на обов'язкове медичне страхування акумулювалися в центральному фонді, завдання котрого – перерозподілити зібрані кошти. Конкуруючі страхові компанії страхують громадян, які обрали саме їх, й на всіх застрахованих отримують із центрального фонду асигнування, котрі залежать від прогнозованих витрат на медичну допомогу застрахованим, які розраховуються за допомогою формул на одну особу. Те, що модель передбачає конкуренцію серед страховиків, надає можливість забезпечувати необхідний захист інтересів застрахованих та ефективно використовувати наявні й необхідні ресурси ОЗ щодо економічно мотивованих страховиків (що було неможливим за наявності схеми з одним страховиком внаслідок можливої відсутності мотивації щодо залучення клієнтів).

Модель обов'язкового медичного страхування з відшкодуванням вартості медичних послуг, державна страхова організація здійснює забезпечення збору внесків (пропорційних прибуткам) на обов'язкове медичне страхування та здійснює відшкодування



пацієнтам їхніх витрат на медичну допомогу. Наприклад, у Франції, де функціонує вказана модель, пацієнти вільні обирати лікарів та медичні установи, оплачувати отримані послуги, а державна страхова організація відшкодуватиме їм 75-80 % витрачених коштів (тобто обмежує переспоживання з боку пацієнта) [15]. При наявності конкуренції виробників (в першу чергу лікарів) існування однієї державної страхової медичної компанії – це економічно доцільно, однак, відсутнє обмеження попиту, котрий стимулюють лікарі.

Під час використання моделі обов'язкового страхування із незалежними виробниками медичних послуг, лікарі та медичні установи є відокремленими від покупця медичних послуг (страховиків, органів, котрі фінансово утримують) та працюють з ними за відповідними договорами. Вказана модель може функціонувати й в державній СОЗ, й в системі з обов'язковим медичним страхуванням. Необхідна передумова ефективного функціонування моделі – це наявність конкуренції серед виробників медичних послуг, як мінімум первинної ланки (ефективніше буде, якщо вони будуть приватними підприємцями) і адекватний розмір коштів, що спрямовуються в ОЗ із громадських джерел (не менше 6% ВВП). Така модель обов'язкового медичного страхування діє у Англії, де в 90-х роках розпочалася реформа, що передбачала формування внутрішнього ринку. Державні госпіталі перетворилися в некомерційні лікарняні трасти, сімейні лікарі стали фондодержателями, а в якості покупців медичних послуг виступали органи управління ОЗ [18, р. 58].

Модель обов'язкового медичного страхування з конкуренцією страховиків та виробників, котрі працюють відповідно до контракту – представлена оплатою внесків (у відповідності до прибутків) на обов'язкове медичне страхування населенням страховику, котрого обирають вони самі. Страховик, маючи договір із медичними установами, здійснює забезпечення застрахованій особі безкоштовної (чи з невеликими платежами) медичної допомоги. Вказана модель обов'язкового медичного страхування діє в Німеччині, де обов'язкове медичне страхування здійснюють за сі-

мейним принципом, коли працівник страхує себе та непрацюючих членів своєї сім'ї в професійній (якщо вона є) чи регіональній лікарняній касі (некомерційні організації функціонують за рахунок самофінансування та самоврядних страхових медичних організацій). Кожна лікарняна каса має договори зі всіма медичними установами території і розраховується з ними за єдиними на території тарифами [17, р. 11-12].

Модель приватного медичного страхування із відшкодуванням вартості медичних послуг, за якої пацієнти здійснюють оплату медичних послуг самостійно, але їхня вартість (здебільшого, певна частина вартості), відшкодовується страховою компанією. Вказана модель є характерною для приватного медичного страхування в США. Аби запобігти переспоживанню медичної допомоги з боку споживача, страховики досить широко використовують співстрахування (коли частину страхового внеску сплачує роботодавець, а частину – сам застрахований) і франшизу (коли пацієнт самостійно сплачує медичну допомогу до деякої встановленої суми, вище котрої відшкодування виплачуються страховиком). Страхові внески в даній моделі залежать від індивідуальних ризиків (чи ризиків малої групи). Застраховані особи мають повну свободу щодо вибору лікаря чи медичного закладу (в межах встановленого переліку послуг, котрі входять до страхового плану). Страхова компанія не має жодних договорів з виробниками (лікарями, лікарнями), оплачуючи їхні послуги за гонорарним принципом.

Модель приватного медичного страхування з інтеграцією між страховиками і виробниками медичних послуг і модель приватного медичного страхування з незалежними виробниками медичних послуг: основними характеристиками моделей є особливості вказані під час розгляду аналогічних моделей обов'язкового медичного страхування, однак на відміну від них, моделі приватного медичного страхування не здійснюють забезпечення соціальної справедливості під час формування коштів, страхові внески здійснюються добровільно й і залежать від можливих індивідуальних ризиків. У таблиці сформульовані основні переваги та недоліки вище зазначених моделей (табл. 1).

Таблиця 1

**Моделі охорони здоров'я, що використовуються  
в зарубіжних країнах [6]**

| <b>Переваги</b>                                                                                                                                                                                                                         | <b>Недоліки</b>                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Модель обов'язкового медичного страхування з інтеграцією між страховиками і виробниками медичних послуг                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. Відсутність відбору ризиків;<br>2. Наявність низьких адміністративних витрат, можливостей обмежувати попит, котрий стимулюють виробники медичних послуг.                                                                             | 1. Існують стимули надмірного споживання медичних послуг у окремих пацієнтів;<br>2. Обмеженість вибору та доступності до медичної допомоги;<br>3. Відсутність необхідних стимулів щодо ефективного витрачання існуючих фінансових коштів медичними установами. |
| Модель обов'язкового медичного страхування – модель регульованої конкуренції                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. Відсутність відбору можливих ризиків;<br>2. Наявність вільного вибору та рівного доступу до отримання необхідної медичної допомоги;<br>3. Створення умов для ефективного витрачання існуючих фінансових коштів медичними установами. | 1. Існують стимули щодо надмірного споживання медичних послуг у деяких пацієнтів.                                                                                                                                                                              |
| Модель обов'язкового медичного страхування з відшкодуванням вартості медичних послуг                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 1. Відсутність відбору можливих ризиків;<br>2. Існування низьких адміністративних витрат, при відсутності стимулів щодо надмірного споживання медичних послуг певною категорією пацієнтів.                                              | 1. Неможливість обмежити рівень попиту, стимульованого виробниками медичних послуг.                                                                                                                                                                            |

| Модель обов'язкового медичного страхування з незалежними виробниками медичних послуг                                                                                                                                     |                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Відсутність відбору існуючих ризиків, вільного вибору та рівного доступу до отримання необхідної медичної допомоги;<br>2. Створення належних умов щодо ефективного витрачання фінансових коштів медичними установами. | 1. Існування стимулів щодо надмірного споживання медичних послуг у певній категорії пацієнтів. |

**Висновки.** Існуючі, на сьогодні, проблеми в сфері ОЗ населення є одними із найактуальніших та гостріших проблем людства й перебувають в полі зору більшості сучасних наук. Поліпшення рівня та стану здоров'я населення – є показником розвитку суспільства. Зважаючи на той факт, що медичні заклади мають величезне значення, вони, однак, не становлять єдиний сектор, котрий здійснює вплив на рівень добробуту населення, оскільки інші наявні сектори також здійснюють великий вплив на здоров'я населення та мають нести відповідальність за нього. Стан здоров'я населення – це один із показників якості життя, рівня соціального, економічного розвитку суспільства. Здоров'я належить до числа основних та незмінних соціальних цінностей. Його недоліки чи відсутність не можуть повністю компенсуватися жодними іншими цінностями чи благами. Здоров'я – це умова та передумова благополуччя й належної якості життя, еталон, мірило ступеня просування до зменшення рівня бідності, зміцнення соціальної згуртованості й ліквідації будь-яких проявів дискримінації.

Розглянувши міжнародний досвід щодо фінансування реформ у сфері ОЗ, можемо стверджувати, що на сьогодні в світі існують чотири загальноприйняті джерела фінансування ОЗ, представлені, по-перше, надходженнями від загального оподаткування, по-друге, внесками в систему обов'язкового медичного страхування, по-третє, внесками в систему добровільного медичного страхування, по-четверте, безпосередніми розрахунками пацієнтів за допомогою

готівки. Однак, здійснення фінансування всіх СОЗ забезпечується за допомогою співвідношення двох форм страхування, а конкретне вирішення питання щодо рівноправності залежить від офіційної позиції установи, котра визначає оптимальне співвідношення. Витрати на ОЗ в більшості зарубіжних країна вважається одним із ключових показників існуючого рівня соціального розвитку, оскільки є своєрідним відображенням ступеня уваги, котру приділяє держава та суспільство здоров'ю власних громадян. Саме тому, рівень національних витрат на ОЗ – це відносна величина, котра розраховується у вигляді загального обсягу державних та приватних витрат на ОЗ протягом встановленого календарного року й включаючи державні бюджети всіх рівнів, кошти фондів медичного страхування, зовнішніх запозичень, грантів й пожертвувань від міжнародних установ, неурядових організацій тощо.

**Стаття надійшла до редакції: 11.06.19**

## **INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FINANCING REFORMS IN HEALTH**

*Victoria Andriyash*, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Administration Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla Mykolaiv, Ukraine

*Oksana Malikina*, Senior Lecturer in the Department of Public Administration and administration Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla Mykolaiv, Ukraine

*Elena Polyakova*, Master of Public Administration Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla Mykolaiv, Ukraine

Ukraine's integration into the European Union requires reform of the socio-cultural sectors, as well as healthcare. This is due to the

*inconsistency of the level of health services with the requirements that apply to them in the context of the functioning of the European healthcare system. Due to lack of budget financing, public medicine in Ukraine is not able to perform its functions qualitatively, and therefore the problems of finding additional sources of financial support for health care institutions are extremely relevant today.*

*The article examines the peculiarities of the international experience of financing health care reforms, as the health indicators of the citizens are a general characteristic of the level and quality of life, an index of the social, cultural and economic development of society as a whole. The level of national security of the state is directly related to health care reform.*

*It is emphasized that the health care costs of European countries are one of the key indicators of the level of social development and a reflection of the state and society's attention to the health of citizens.*

*It is determined that the level of national health care expenditures is a relative value calculated as the total amount of public and private health care expenditures during the calendar year.*

*The analysis shows that in foreign countries, national health care expenditures are also covered by external borrowings, grants and donations from international institutions and non-governmental organizations.*

*The main problems of financial support of the healthcare sector are considered and ways of their solution are given, taking into account the models of financing of this sphere in foreign countries. At the present stage of development of the Ukrainian health care system, state and local budgets remain the main source of financing, but they are not yet able to ensure its proper functioning, which requires urgent decision-making using existing best practices of foreign countries.*

**Keywords:** *health care, medicine, health care system, medical reforms.*

**Received: 11.06.19**

## References

1. Bendukidze, K., Reder, F. (Ed.). (2014), Reformy okhorony zdorovia v Respublitsi Hruzii: vid radianskoï ruiny do okhorony zdorovia na rynkovii osnovi [Healthcare Reforms in Georgia: From the Soviet Ruin to Market-Based Healthcare] K. : TOV «Ahrar Media Hrup» [in Ukrainian]
2. Vsi ofitsiini dokumenty z medychnoi reformy v Ukraini stanom na 01.07.2018. (2018) [All official documents on medical reform in Ukraine as of 01.07.2018]. Retrieved from <http://www.sunrisemy.com/vsi-oficijni-dokumenti-zmedychno%D1%97-reformi-v-ukra%D1%97ni-stanom-na-01-07-2018> [in Ukrainian]
3. Detsentralizatsiia vlyady. Reforma medytsyny (2018) [Decentralization of power. Reform of medicine]. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/reforms/item/id/6> [in Ukrainian]
4. Kaminska, T. M. (2012), Svitovi modeli finansuvannia okhorony zdorovia [World Health Financing Models], Visnyk Natsionalnoho universytetu «Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho». Seriya: Ekonomichna teoriia ta pravo: zb. nauk. pr. / Natsionalnyi universytet «Iurydychna akademiia Ukrainy im. Yaroslava Mudroho», 1 (8). 284-285 [in Ukrainian]
5. Kaminska, T. M. (2015), Uroky zarubizhnykh krain dlia reformuvannia okhorony zdorovia v Ukraini [Lessons from foreign countries to reform health care in Ukraine], Ekonomichna teoriia ta pravo, 1. 38-50 [in Ukrainian]
6. Karpishyn, N.I. (2006), Finansove zabezpechennia okhorony zdorovia v realizatsii derzhavnykh funktsii na rynku medychnykh posluh : avtoref. dys... kand. ekon. nauk: 08.04.01 [Financial support for health care in the exercise of state functions in the market of medical services: abstract. dissertation ... Cand. econom. Sciences: 08.04.01] Ternop. derzh. ekon. un-t. 21 [in Ukrainian]
7. Kykush, O. (2012), Umovy reformuvannia rynku medychnykh posluh [Conditions for reforming the medical services market]. Halyskyi ekonomichnyi visnyk, # 1 (34). 38-42 [in Ukrainian]
8. Lekhan V. M., Slabkyi E. O., (Ed.). (2011), Okhorona zdorovia Ukrainy: problemy ta napriamky rozvytku [Health care in Ukraine: problems and directions for development], Visnyk sotsialnoi hihiieny ta orhanizatsii okhorony zdorovia Ukrainy, 4. 5-19 [in Ukrainian]
9. Malets, K. M. & Honchar, M. F. (2012), Vykorystannia marketynhovykh instrumentiv u sferi medytsyny v Ukraini [Use of marketing tools in the field of medicine in Ukraine] Marketynh ta lohistyka v systemi menedzhmentu: tezy

dopovidei IX Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii (Lviv, 8-10 lystopada 2012 r.). (pp. 265-266) Lviv : Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki [in Ukrainian]

10. Martusenko, I. V. & Sitash, T. D. (2013) Transformatsiia finansuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini ta zarubizhnykh krain [Transformation of financing of health care system in Ukraine and foreign countries]. *Problemy ekonomiky*, 1. 321-325 [in Ukrainian]

11. Makhnusha, S. M. & Shevchenko, Yu. (2013) Marketynhova systema okhorony zdorovia u suchasnykh sotsialno-ekonomichnykh umovakh [Healthcare marketing system in today's socio-economic context] *Ekonomichni problemy staloho rozvytku: materialy Mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii, prysviachenoj pamiaty prof. Balatskoho O. F. (m. Sumy, 24-26 kvitnia 2013 r.): u 4 t. / Za zah. red. O. V. Prokopenko.* (pp. 86-87). Sumy: Sumskiy derzhavnyi universytet [in Ukrainian]

12. Pak, S. Ya. (2013) Vnutrishnoorhanizatsiina struktura derzhavnoho upravlinnia okhoronoiu zdorovia na rehionalnomu ta mistsevomu rivni v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy [Internal organizational structure of public health management at regional and local level in Ukraine: current state and perspectives]. Retrieved from <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Pak.pdf> [in Ukrainian]

13. Reforma pervynnoi lanky okhorony zdorovia: shcho dumaiut medychni pratsivnyky? [Primary healthcare reform: what do healthcare professionals think?] (n.d.). [ier.com.ua](http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2019/RFR_Healthcare/Betliy_healthcare_ref_pp.pdf) Retrieved from [http://www.ier.com.ua/files/Public\\_events/2019/RFR\\_Healthcare/Betliy\\_healthcare\\_ref\\_pp.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2019/RFR_Healthcare/Betliy_healthcare_ref_pp.pdf) [in Ukrainian]

14. Slabkyi, H. O. Petrychenko, O. O., Lupei-Tkach, S. I. (2013) Deiakie aspekty formuvannia ta tendentsii rozvytku medyko-orhanizatsiinykh tekhnolohii na suchasnomu etapi reformuvannia systemy okhorony zdorovia Ukrainy [Some aspects of formation and tendency of development of medical and organizational technologies at the present stage of reforming of the health care system of Ukraine] *Ukraina. Zdorovia natsii*. 1(25), 79-84 [in Ukrainian]

15. Finansirovanie sistem zdavoohraneniya: put k vseobshchemu ohvatu naseleniya mediko-sanitarnoy pomoschyu. Doklad o sostoyanii zdavoohraneniya v mire (2010) Vsemirnaya organizatsiya zdavoohraneniya. Retrieved from <http://www.wlio.int/wlir/2010/ru/index.html> [in Russian]

16. Macroeconomics and Health: Innovations in Health for Economic Development. Report of the Commission on Macroeconomics and Health (2011). Geneva: WHO, 212 [in English].



17. The European Health Report (2014). WHO regional Office for Europe. WHO Regional Publications, European Series. Copenhagen, 97. 10-22 [in English].

18. The World health report (2014). Health systems: improving performance. Geneva, World Health Organization, 212 [in English].

### **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Андріяш Вікторія Іванівна:** Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Victoria Andriyash:** Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG/ 0000-0001-5294-7456**

**E-mail: andriyash\_v2017@ukr.net**

**Малікіна Оксана Анатоліївна:** Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Malikina Oksana:** Institute of Public Administration Black Sea National University of Petro Mohyla: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/ 0000-0002-3377-3443**

**E-mail: oksj\_mal@ukr.net**

**Полякова Олена Анатоліївна:** АТ «Київський вітамінний завод», вул. Кропильська 38, Київ, 02000, Україна.

**Elena Polyakova:** AP «Kyiv Vitamin Plant», 38 Kropylyivska Street, Kyiv, 02000, Ukraine

**ORCID. ORG/ 0000-0002-6396-3299**

**E-mail: polyakova.69@ukr.net**

УДК 351.865(477)

DOI: 10.34132/pard2019.05.02

## КІБЕРБЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА КІБЕРЗАХИСТ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ УКРАЇНИ

**Ємельянов В.М.**, д-р наук з держ. упр., професор, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Бондар Г.Л.**, канд. політ. н., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стаття присвячена аналізу особливостей кібербезпеки як важливої складової національної безпеки України, законодавчого і нормативно-правового забезпечення даної сфери, реалізації чисельних заходів державою під час боротьби з кібернападами на об'єкти критичної інфраструктури, об'єкти громадянського суспільства та діяльності спеціалізованих державних структур, які забезпечують кіберзахист країни в умовах протидії російській агресії, з використанням сучасних світових практик, зокрема країн НАТО та ЄС в означеній сфері. Розкрито особливості, стратегії та суб'єкти кібернападів на стратегічні об'єкти критичної інфраструктури України, приватні підприємства та ЗМІ. Проаналізовано закордонний досвід боротьби з кіберзлочинністю за допомогою комплексних, збалансованих стратегій управління кіберризиками. Результати дослідження досвіду України та світу у боротьбі з кіберзлочинністю доводять, що неможливо повністю позбутись ризиків у сфері кібербезпеки. Проте, на нашу думку, спільні зусилля світової спільноти щодо обміну досвідом, технологіями, здобутками фахівців у сфері кіберзахисту, взаємна фінансова підтримка, скоординована спільна системна відповідь країн на кіберзлочини, запровадження

*нових світових стандартів з кібербезпеки та інформаційної безпеки, оновлення національних та міжнародних стратегій, законодавства, які б відповідали новим кібервикликам, є запорукою подолання спільними зусиллями нових сучасних викликів. Також авторами розглянуто нагальність розробки окремої комплексної державної програми для освітніх закладів, державних установ, програми співпраці з підприємцями, громадськими організаціями, з метою охопити всі категорії населення та навчити елементарним заходам кібербезпеки, інформаційної безпеки, ознайомлення їх з кіберризиками під час здійснення діяльності в кіберпросторі, інформування про спеціалізовані державні підрозділи, які можуть надати кваліфіковану допомогу у випадку нападів з боку кіберзлочинців.*

**Ключові слова:** *кібербезпека, кіберзахист, кібернапад, критична інфраструктура України, кіберризики, фішинг.*

### **Постановка проблеми у загальному вигляді.**

Кібербезпека є важливою складовою національної безпеки України. У 2015 році Україна затвердила Стратегію національної безпеки [1], відповідно до якої захист критичної інфраструктури є одним з пріоритетних напрямків державної політики, а у 2016 році Стратегію кібербезпеки [2]. Прийняттю цих Стратегій передували надзвичайні події, з якими Україна зіткнулася вперше. Зокрема, у 2014 році зафіксовано 1240 зовнішніх втручань у діяльність об'єктів критичної інфраструктури України, у 2015 році – 865, у 2016 – трохи більше 200 [3]. У 1 кварталі 2019 року в Україні зафіксовано 1 582 054 кіберінцидентів [4]. Критична інфраструктура є життєво важливою для будь-якої країни світу, оскільки вона включає в себе сектори оборони, промисловий, енергетичний, охорони здоров'я, виробництво критично важливих продуктів і продуктів харчування, водопостачання і транспорт. В Україні триває процес розробки і розвитку власної моделі кіберзахисту держави в умовах протидії російській агресії, з використанням сучасних світових практик, практик країн НАТО та ЄС в означеній сфері. Саме тому розробка нових сучасних заходів боротьби з кібернападами українських фахівців, досвід цієї боротьби є дуже корисним і для іноземних партнерів,

в контексті кіберзахисту своїх країн та спільної світової протидії кіберзлочинності, оскільки вона все більше використовується не лише для вимагання коштів, а й як потужна стратегія дестабілізації та геополітичного впливу з боку окремих країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Авторами статті було проаналізовано законодавчу та нормативно-правову базу у сфері національної безпеки та кібербезпеки як її складової. Зокрема, Закон України «Про інформацію» 2.10.1992 року № 2657-ХІІ [5]; Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 5.07.1994 року № 80/94-ВР [6]; Закон України «Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність» 7.09.2005 року № 2824-ІV [7]; Закон України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації» 23.02.2006 року № 3475-ІV [8]; Закон України «Про захист персональних даних» 1.06.2010 року № 2297-VI [9]; Закон України «Про доступ до публічної інформації» 13.01.2011 року № 2939-VI [10]; «Стратегія національної безпеки України», затверджена Указом президента України № 287/2015[1]; «Стратегія кібербезпеки України», затверджена Указом Президента України № 96/2016 [2]; Указ Президента України від 01.05.2014 № 449 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України»[11]; Указ Президента України від 13.02.2017 № 32 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»[12]; Указ Президента України «Про Національний координаційний центр кібербезпеки» від 7.06.2016 року № 242/2016 [13]; Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» 5.10.2017 року № 2163—VІІІ [14]; «Доктрина інформаційної безпеки», затверджена Указом Президента України № 47/2017 [15]; Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469—VІІІ [16]; Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 518 «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури» [17]. Також проаналізовано дослідження вітчизняних та іноземних установ, які

опікуються системами кіберзахисту, серед них: Відділ реагування на інциденти CyS Centrum (CyS—CERT); ESET — міжнародний розробник антивірусного програмного забезпечення і рішень в області комп'ютерної безпеки; Корпорація Microsoft; американська компанія — Fortinet, що спеціалізується на пристроях мережевої безпеки та займає 3 місце в світі за щорічним обсягом проданих пристроїв мережевої безпеки. Також використовувались дані з офіційних сайтів органів державної влади.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Під час дослідження автором були визначені наступні завдання:

- проаналізувати особливості кібербезпеки як важливої складової національної безпеки України, законодавчого і нормативно-правового забезпечення даної сфери, реалізації чисельних заходів державою під час боротьби з кібернападами на об'єкти критичної інфраструктури, об'єкти громадянського суспільства та діяльності спеціалізованих державних структур, які забезпечують кіберзахист країни в умовах протидії російській агресії, з використанням сучасних світових практик, зокрема країн НАТО та ЄС в означеній сфері;
- розкрити особливості, стратегії та суб'єкти кібернападів на стратегічні об'єкти критичної інфраструктури України, приватні підприємства та ЗМІ;
- проаналізувати закордонний досвід боротьби з кіберзлочинністю за допомогою комплексних, збалансованих стратегій управління кіберризиками.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом першого кварталу 2019 року в державному та приватному секторі України зафіксовано понад 1,5 млн кіберінцидентів. Центр реагування на кіберзагрози Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України — CERT-UA, який забезпечує раннє виявлення аномальних активностей та потенційно небезпечних подій у системах і мережах підключених до інтернету, та є механізмом координації зусиль учасників кіберзахисту державного та приватного секторів, у 1 кварталі 2019 року зафіксував 1 582 054 кіберінцидентів. Водночас, звернень щодо кіберінцидентів від власників енергетичних систем України та фінансових установ не надходило. А після

завершення виборів до парламенту спостерігається тенденція до зниження кількості кіберінцидентів. За 1 квартал 2019 року в Україні зафіксовано понад 1,5 млн кіберінцидентів [4].

Досліджуючи історичний перебіг подій, пов'язаних з кібернападами на об'єкти критичної інфраструктури України, зазначимо про їх особливості. Так, 12 травня 2014 року були надіслані електронні листи зі шкідливими програмами українським підприємствам, які займаються залізничними перевезеннями. До листа було прикріплено документ-приманку (т.зв. фішинг — різновид соціальної інженерії, заснований на незнанні користувачами основ мережевої безпеки, розсилка листів з проханнями повідомити свої облікові дані, пароль), який мав вигляд вікна текстового процесору Office Word. Ця кібератака була спрямована на об'єкти критичної інфраструктури України, на 6 залізних доріг, які підпорядковувались Державній адміністрації залізничного транспорту, підприємств та установ залізничного транспорту загального користування Акціонерному товариству «Українська залізниця» (державне акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування). Це дозволяє зробити висновки про перші спроби кібератаки об'єктів критичної інфраструктури шкідливою програмою BlackEnergy2/3.

На початку березня 2015 року, було отримано інформацію про здійснення кібератаки на українські радіомовні компанії. Зловмисниками було використано шкідливу програму BlackEnergy2/3. На електронну пошту компаній надходили листи з документами (.xls і .pps), які мали шкідливий макрос та JAR-файл, який запускав PE-файл. Характерною особливістю хакерської атаки було те, що документи-приманки мали теми, присвячені революційним подіям та мобілізації в Україні [18].

Перший у світі факт вдалої атаки на об'єкти енергетичної інфраструктури було зафіксовано 23 грудня 2015 року в Україні. Внаслідок хакерської атаки були виведені з ладу автоматизовані системи управління технологічними процесами — енергетичними підстанціями. Внаслідок цього електромережі були знеструмлені на 3–8 годин. Про напад повідомили Київобленерго, Прикарпаттяобленерго, Чернівціобленерго [19].

Отже, у 2014 році хакери здійснювали підготовчі заходи, а у лютому-березні 2015 року було надіслано шкідливий додаток вірус BlackEnergy на електронні пошти трьох енергопостачальних компаній України, але помітили спроби хакерів лише у червні 2015 року. Вперше вірус виявили у Хмельницькобленерго у червні 2015 року, однак державою не було вжито належних системних заходів щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури. На думку фахівців, зараження інформаційних мереж підприємств енергетичного сектору відбулось за 6 місяців до подій 23 грудня 2015 року. Після запуску вірусу зловмисники отримали можливість збирати інформацію про структуру інформаційних мереж, програмних засобів, що використовуються, інформацію про облікові записи віддаленого доступу до інфраструктури, паролі тощо. Потім відбулось захоплення управління АСДУ з виконанням операцій вимикань на підстанціях, виведення з ладу елементів ІТ інфраструктури (джерела безперебійного живлення, модеми, RTU, комутатори), знищення інформації на серверах та робочих станціях (утилітою KillDisk) та атака з номерів у Російській Федерації на телефонні номери кол-центрів, з метою відмови в обслуговуванні знеструмлених абонентів.

Перерва в електропостачанні склала від 1 до 3,5 годин. Загальний недовідпуск – 73 МВт\*год (0.015 % від добового обсягу споживання України). З метою стабілізації ситуації з неконтрольованими відключеннями та взяття її під контроль, зловмисники змусили технічний персонал обленерго вивести АСДУ з роботи та перевести управління перемикачними в розподільчих мережах у ручний режим [20].

Разом зі шкідливою програмою «BlackEnergy» дві третини зловмисників застосували й «програму-руйнівник» для приховування слідів протиправної діяльності шляхом знищення інформації на засобах обчислювальної техніки. Ця програма відрізнялася від тієї, яку застосовували проти телевізійних ЗМІ тим, що мала функціонал «таймера» і завершувала роботу двох конкретних процесів «sec\_service.exe» і «komut.exe». Фахівці так і не дійшли згоди щодо того, чи були підстанції відключені автоматично спеціальною програмою, чи це було зроблено віддалено. Але факт наявності доступу

до сегменту мережі (комп'ютера), з якого можливий доступ до інтерфейсу управління SCADA-системами, за допомогою RDP / VNC / SSH, містить в собі велику загрозу критичній інфраструктурі та національній безпеці України [18] та світовій енергетичній спільноті.

За висновками робочої комісії Міністерства енергетики України, причинами несанкціонованого втручання були відсутність загальних обов'язкових вимог до енергетичних компаній щодо забезпечення IT-безпеки систем автоматизації виробництва, недостатня поінформованість та підготовка технічного персоналу в частині кібербезпеки, відсутність внутрішніх структур контролю з кібербезпеки, незалежних від системних адміністраторів тощо [21].

19 та 20 січня 2016 р. зловмисниками було здійснено масову вірусну розсилку на електронні адреси підприємств електроенергетики ДП «НЕК «Укренерго». Інформація у розсилці стосувалася зміни дати громадських обговорень Плану розвитку ОЕС України, до повідомлення був доданий файл з нібито Проектом згаданого плану, який був заражений вірусом. ДП «НЕК «Укренерго» оприлюднив офіційне звернення, у якому було застереження про те, що він не надсилає подібних листів електронною поштою [22].

6 грудня 2016 р. були здійснені кібератаки на інформаційно-телекомунікаційну роботу Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів, Пенсійного фонду, Фондову біржу ПФТС. Під час здійснення атак зловмисники використовували легітимні канали зв'язку (Telegram, пошту). Хакерську атаку вдалось відбити, пошкоджені сервери, внутрішні мережі, бази, сайти державних установ відновили функціонування, а всю інформацію було збережено. Для того, щоб запобігти аналогічним атакам надалі Уряд виділив 40 млн грн. Мінфіну і 40 млн грн. Держказначейству для заміни старого IT-обладнання, для закупівлі нового активного мережевого обладнання, маршрутизаторів, комутаторів, фаєрволів, засобів резервування та копіювання, раннього виявлення та попередження проникнення. Проте цей та інші кібернапади несуть в собі нові сучасні загрози, яким важко протистояти державним чи приватним компаніям не лише в Україні. Серед цих загроз найбільшою є можливість компрометації хакерами будь-яких робочих станцій (і



тих, що мають, і тих, що не мають доступу до Інтернету), а також будь-якої одиниці обладнання, до якої передбачений доступ ззовні (веб-серверу, поштового серверу, маршрутизатору, АТС тощо). Це повинно бути враховано установами під час розробки моделі загроз і/або проектування мереж і систем.

12 лютого 2016 р. Міненерговугілля України створила групу представників усіх енергетичних компаній, що входять до сфери управління Міністерства, для вивчення можливостей щодо запобігання несанкціонованому втручанням в роботу енергомереж. Робоча група працювала з 18 січня 2016 року по 3 лютого 2016 року. За результатами розслідування було виявлено, що компрометація інформаційних мереж обленерго відбулась як мінімум за 6 місяців до основних подій за допомогою методів соціальної інженерії – розсилкою підробних листів з тілом завантажувача вірусу сімейства «BlackEnergy» на електронні адреси (що були у відкритому доступі у мережі Інтернет) співробітників компаній. Після запуску вірусу зловмисники отримали можливість збирати інформацію про структуру інформаційних мереж, програмних засобів, що використовуються, інформацію про облікові записи віддаленого доступу до інфраструктури, паролі тощо [21].

Наразі Міненерговугілля працює над створенням Галузевого центру кібербезпеки енергетичних об'єктів як сегменту національної системи кібербезпеки. Головним завданням центру буде моніторинг стану кібербезпеки галузі, своєчасне інформування про кіберзагрози та агрегація і обмін інформацією про кіберінциденти із національними центрами кібербезпеки Державної служби спеціального зв'язку, захисту інформації, Служби безпеки України. Також планується створення Проектного офісу з кібербезпеки, для підтримки технічно потенційних проектів у сфері кібербезпеки. Це стосується створення Галузевого центру кібербезпеки, аудиту енергетичної галузі, розробки відповідної нормативної бази [22].

На думку С. Кобба, старшого дослідника, фахівця з безпеки компанії ESET (міжнародна компанія-розробник антивірусного програмного забезпечення і рішень в області комп'ютерної безпеки), критична інфраструктура є дуже важливою, оскільки вона включає

в себе сектори оборони та охорони здоров'я, виробництво критично важливих продуктів і продуктів харчування, водопостачання і транспорт. У статті він згадує про події в Україні у грудні 2015 року, коли в результаті кібератак на українських енергокомпаніях було відключено електроенергію на кілька годин для сотень тисяч будинків, та зазначає, що першою статтею опублікованою дослідниками ESET в 2016 році (про цей інцидент), була стаття А. Черепанова. В ній він детально проаналізував «BlackEnergy» – шкідливий код, використаний у згаданій кібератаці, та зазначив, що це шкідливе програмне забезпечення безпосередньо не маніпулювало пристроями промислової системи управління (ICS), але дозволяло хакерам потрапляти в мережі компаній по розподільвачу електроенергії та знищувати програмне забезпечення, що використовується обладнанням ICS [23].

Проте інша кібератака, яка відбулася в Україні у кінці 2016 року була зовсім іншою. Співробітники-дослідники кампанії ESET А. Черепанов і Р. Ліповські повідомили про це на сайті WeLiveSecurity by ESET. Їх аналіз був присвячений новій шкідливій програмі, яка здатна безпосередньо керувати комутаторами й автоматичними вимикачами підстанцій, в деяких випадках буквально відключаючи і знову включаючи їх (що здатне серйозно порушити подачу електроенергії в значних масштабах). Вони назвали цю шкідливу програму Industroyer і навели вагомі аргументи на користь того, що це найбільша загроза для промислових систем управління з часів Stuxnet. Наслідки загрози Industroyer для критичної інфраструктури стосуються всіх. Оскільки промислове обладнання на яке орієнтується Industroyer широко використовується (далеко за межами України, наприклад, у Великобританії, ЄС і США – у багатьох критичних секторах). Окрім того більша частина обладнання ICS, що все ще використовується промисловими підприємствами сьогодні, була розроблена без урахування можливості підключення до Інтернету (звідки надходять загрози), що ускладнює реалізацію будь-яких захисних заходів. Тобто здатність реалізовувати кібератаки в енергосистемі матиме тенденцію до зростання, якщо тільки вона не буде блокована запобіжними заходами, такими як модернізація системи,

раннє виявлення мережевого зондування і радикальні заходи у виявленні та запобіганні фішингу.

С. Кобб вважає, що організації, які займаються критично важливою інфраструктурою, повинні продовжувати підвищувати свою безпеку, знижуючи ефективність фішингових атак (найбільш поширених векторів атак), контролюючи доступ до мережі, перевіряючи і тестуючи як старе, так і нове апаратне та програмне забезпечення, а також проводячи комплексну перевірку цифрових даних постачальників. Вони також повинні відстежувати та реагувати на тип мережевого зондування та спостереження, який може передувати масштабній кібератаці [23].

18 травня 2017 року в Україні зафіксовано перший масовий кібернапад на підприємства та державні установи з використанням вірусу XData з бекдором (з англ. back door, чорний хід в комп'ютерній системі, метод обходу стандартних процедур аутентифікації, несанкціонований віддалений доступ до комп'ютера, отримання доступу до відкритого тексту, причому шкідлива програма залишається непоміченою). 27 червня 2017 року сталась друга масштабна хакерська атака хробаком-винищувачем NotPetya, яка вразила майже 80 % підприємств в Україні (кожне четверте), а також поширилась на закордонні підприємства. Бекдор тривалий час дозволяв зловмисникам викрадати інформацію з підприємств (вимагали за дані винагороду – біткоіни) та відкривав доступ до комп'ютерних мереж. NotPetya швидко поширився по всьому світу, завдавши збитків на мільярди доларів по всій Європі, Азії та Америці. В офіційній заяві Білого дому було оголошено відповідальними за кібернапади російських військових і зазначено, що «це було частиною постійних зусиль Кремля щодо дестабілізації України та дедалі чіткіше демонструє причетність Росії до поточного конфлікту» [24].

11 липня 2018 року співробітниками СБУ була відбита кібератака російських спецслужб на мережеве обладнання товариства «Аульська хлоропереливна станція», яке є об'єктом критичної інфраструктури країни. Протягом декількох хвилин системи управління технологічними процесами та системи виявлення ознак аварійних ситуацій підприємства були умисно уражені комп'ютерним вірусом

VPNFilter (багаторівневе модульне шкідливе програмне забезпечення з універсальними можливостями, які забезпечують проведення як кіберрозвідки, так і деструктивних кібероперацій). Напад мав на меті зрив технологічних процесів та аварію, блокування сталого функціонування переливної станції, яка забезпечує підприємства рідким хлором для очищення води водопровідно-каналізаційних систем України. Техногенній катастрофі вдалося запобігти завдяки злагодженій роботі працівників спецслужб та фахівців підприємства, шкідливе програмне забезпечення VPNFilter було локалізоване та знешкоджене [25].

У межах виконання завдань із контррозвідувального забезпечення інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, співробітники СБУ попередили спроби спецслужб РФ організувати хакерські атаки на державні установи, які були задіяні в підготовці до виборчого процесу та його проведенні. Масове поширення шкідливого програмного забезпечення здійснювалось через направлення цільових електронних повідомлень на адреси держустанов, а також уразливі ділянки Інтернет-сайтів державних органів. За висновками фахівців, такі комп'ютерні віруси застосовуються для блокування діяльності інформаційних ресурсів через підключення до держреєстрів України, що могло створити загрозу для роботи серверів і персональних комп'ютерів виборчих комісій. Співробітники СБУ спільно з кіберполіцією було проведено обшуки та виявлено комп'ютерну техніку з інстальованим програмним забезпеченням для створення та модифікації комп'ютерних вірусів. Також отримано майже десять зразків шкідливого програмного забезпечення, які були підготовлені для розповсюдження серед учасників закритого хакерського форуму [26].

За офіційними повідомленнями Служби безпеки України, співробітники ситуаційного центру забезпечення кібербезпеки ДКІБ СБУ (Департамент контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки СБУ) попередили хакерську атаку на популярні ЗМІ та телекомунікаційні об'єкти України з боку російських спецслужб. Зазначається, що виконавці упродовж кількох попередніх місяців створювали розгалужену Інтернет-інфраструктуру, що нараховує кілька десятків доменів, які за своєю назвою співп-

адають або походять на офіційні домени популярних українських електронних засобів масової інформації, операторів зв'язку та великих телекомунікаційних компаній. Новостворені доменні імена вперше зафіксовані на потужностях дата-центрів декількох російських Інтернет-провайдерів, а облікові записи, використані для їх реєстрації, раніше застосовувались для кібератак на державний сектор упродовж минулого року. Кібератака повинна була забезпечити суспільний резонанс та здійснити негативний інформаційний вплив на перебіг виборчої кампанії в Україні [27].

16 липня 2019 року на сайті СБУ оприлюднено інформацію про те, що співробітниками СБУ спільно з партнерами із США було припинено діяльність потужного хакерського угруповання. Учасники угруповання на території України організували і тривалий час (з 2007 року) надавали віртуальні послуги хакерам та іншим злочинцям, створюючи їм умови для безперешкодного здійснення протиправної діяльності в мережі Інтернет. Зловмисники використовували Dark Net – приховану від звичайних користувачів частину інтернет-мережі, де можливо анонімно придбати зброю, наркотики тощо. Співробітниками СБУ було вилучено майже півтори сотні серверів з тисячами хакерських ресурсів, серед яких були і зашифровані. Попереднє дослідження мережевого обладнання та оцінка діапазонів IP-адрес, що використовувались угрупованням, вказує на три автономні системи, зарезервовані за підприємствами Російської Федерації [28].

За даними прес-центру СБУ станом на 26 липня 2019 року, співробітники СБУ у співпраці зі співробітниками Центральної виборчої комісії, Кіберполіції та Держспецзв'язку забезпечили належний рівень кібербезпеки та мінімізували загрози надійному та безпечному функціонуванню Єдиної інформаційної автоматизованої системи «Вибори» та автоматизованій інформаційно-телекомунікаційній системі «Державний реєстр виборців»[29].

Як бачимо, забезпечення кібербезпеки у 21 столітті є нагально важливим напрямком національної безпеки України та потребує надзвичайного зосередження зусиль по її забезпеченню усіх органів державної влади, які складають основу національної системи кібербезпеки.

Корпорація Microsoft повідомила, що у 2019 році майже 10 000 її клієнтів зазнали кібернападів зі сторони держав (nation-state attack). Більшість атак у кіберпросторі зафіксовано з території – Ірану, Північної Кореї та Росії. Близько 84 % цих атак були спрямовані на підприємства, які обслуговуються компанією Microsoft, а близько 16 % – на особисті облікові записи її користувачів. На думку компанії, ці дані свідчать про те, що кібератаки перетворились на потужний інструмент впливу на світову геополітику або сприяють досягненню інших цілей з боку певних країн. Одними з важливих об'єктів для нападу обираються політичні партії, неурядові організації, які є критично важливими для суспільства, але мають менше ресурсів для захисту від кібератак, ніж великі підприємства [30].

Ще одна американська компанія – Fortinet, що спеціалізується на пристроях мережевої безпеки та займає 3 місце в світі за щорічним обсягом проданих пристроїв мережевої безпеки, опублікувала свій звіт щодо кіберзагроз у другому кварталі 2019 року. Цей шоквартальний звіт містить в собі аналіз тенденцій загроз і поведінки кіберзлочинців та публікується з метою надання допомоги організаціям для підготовки та захисту під час хакерських атак. За даними компанії Fortinet рівень активності загроз в Інтернеті досяг своєї найвищої позначки за всю історію. Багато сучасних шкідливих програм включають в себе функції для ухилення від виявлення вірусів або інших загроз. Наприклад, спам-кампанія демонструє, як зловмисники використовують і налаштовують ці методи проти захисту кампаній. Наприклад, це стосується використання фішингових електронних листів з додатком, який може бути документом Excel зі шкідливим макросом, або варіант банківського трояна Dridex, який змінює імена і хеші файлів під час кожного входу жертви до системи, що ускладнює виявлення шкідливого ПО на заражених хост-системах, або RobbinHood Ransomware, призначений для атаки на мережеву інфраструктуру організації та здатний відключати служби Windows, які запобігають шифруванню даних і відключатися від загальних дисків. Тому зростає використання хакерами чисельних тактик ухилення є нагадуванням про необхідність багаторівневого захисту і виявлення загроз на підставі поведінки зловмисників під час кібернападу. Фа-

хівці компанії Fortinet, вважають, що кібератаки країн, міст, державних та місцевих органів влади і систем освіти є нагадуванням про те, що вимагачі не відступають, а замість цього продовжують становити серйозну загрозу для багатьох організацій в майбутньому. Атаки хакерів-вимагачів коштів, трансформуються з масових розосереджених на більш цільові напади на ті організації, які сприймаються як платоспроможні, або мають стимул платити викуп. Тому незалежно від напряду, мети нападу, кіберзлочинці уособлюють серйозну загрозу для установ, слугуючи нагадуванням про пріоритизацію освіти в області кібербезпеки та підвищення обізнаності про неї [31].

Крім того, спостерігається зростання кількості випадків використання хакерами вразливості протоколу віддаленого робочого столу (RDP – Remote Desktop Protocol), це є попередженням установам про те, що служби віддаленого доступу можуть створювати можливості проникнення в систему для кіберзлочинців, а також можуть використовуватися для вимагання коштів. Таким чином, поєднання аналізу загроз з належним плануванням й інтегрованими рішеннями щодо забезпечення безпеки сприяє розробці організаціями найкращої можливої стратегії захисту від кіберзагрози [31].

Запобіганню, протидії та кіберзахисту присвячені дослідження та сервіси багатьох світових кампаній-лідерів у сфері кібербезпеки, на які Україні обов'язково варто звернути свою увагу. Зокрема, корпорація Microsoft створила новий безпековий сервіс AccountGuard, який наразі активно впроваджується у Франції, Німеччині, Швеції, Данії, Нідерландах, Фінляндії, Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Словаччині та Іспанії. Послуга вже працює у США, Канаді, Ірландії та Великобританії та планується її впровадження і у інших країнах Європи. Microsoft AccountGuard є частиною програми «Захист демократії». Т. Берт – віце-президент корпорації, зазначає, що це найсучасніший сервіс кібербезпеки, який доступний без додаткових витрат для всіх політичних кандидатів, партій та агітаційних бюро, що працюють на місцевому чи національному рівні. Також сервіс доступний і для аналітичних центрів, некомерційних організацій та неурядових організацій, які працюють над питаннями пов'язаними з демократією та виборчою доброчесністю. Організаціям третього сектору, що вико-

ристовують Office 365, Microsoft AccountGuard надається безкоштовно. Сервіс надає сповіщення організаціям про кіберзагрози, включаючи напади відомих хакерів з територій певних держав (nation-state attack), через системи електронної пошти, якими керують організації, та особисті рахунки керівників та співробітників цих організацій. Організації можуть отримати захист і для зовнішніх осіб, тих, хто допомагає у проведенні кампанії, членів правління некомерційних організацій або волонтерів [32]. Враховуючи вищезазначене, розроблений сервіс AccountGuard корпорації Microsoft, може знадобитись українській державі під час проведення виборчих кампаній, оскільки це може бути потужною допоміжною сучасною технологічною захисною ланкою зміцнення кібербезпеки України, забезпечення національної безпеки держави від кібернападів.

В Україні напрацьовано значну законодавчу та нормативно-правову базу щодо національної безпеки та, зокрема, кібербезпеки. Законом України від 7 вересня 2005 року № 2824-IV було ратифіковано Конвенцію про кіберзлочинність [7]. 27 січня 2016 року було прийнято Стратегію кібербезпеки України, в якій зазначено, що «метою Стратегії кібербезпеки України є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства та держави. Розвиток та безпека кіберпростору, запровадження електронного урядування, гарантування безпеки й сталого функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів мають бути складовими державної політики у сфері розвитку інформаційного простору та становлення інформаційного суспільства в Україні. Національна система кібербезпеки має насамперед забезпечити взаємодію з питань кібербезпеки державних органів, органів місцевого самоврядування, військових формувань, правоохоронних органів, наукових установ, навчальних закладів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які провадять діяльність у сфері електронних комунікацій, захисту інформації та/або є власниками (розпорядниками) об'єктів критичної інформаційної інфраструктури [2].



**Національна система кібербезпеки  
згідно зі Стратегією кібербезпеки України [2]**

| <b>№</b> | <b>Назва державного органу</b>                                              | <b>Завдання державного органу у сфері кібербезпеки</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.       | Рада національної безпеки і оборони України (РНБОУ)                         | Здійснює координацію та контроль діяльності суб'єктів сектору безпеки і оборони, які забезпечують кібербезпеку України.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 2.       | Міністерство оборони України (МОУ) та Генеральний штаб Збройних Сил України | Здійснення заходів з підготовки держави до відбиття воєнної агресії у кіберпросторі (кібероборони); здійснення військової співпраці з НАТО, пов'язаної з безпекою кіберпростору та сумісним захистом від кіберзагроз; забезпечення у взаємодії з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України і Службою безпеки України кіберзахисту власної інформаційної інфраструктури.                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 3.       | Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України          | Формування та реалізація державної політики щодо захисту у кіберпросторі державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державний контроль у цих сферах; координація діяльності інших суб'єктів кібербезпеки щодо кіберзахисту; здійснення організаційно-технічних заходів із запобігання, виявлення та реагування на кіберінциденти і кібератаки та усунення їх наслідків, інформування про кіберзагрози та відповідні методи захисту від них; забезпечення функціонування державного центру кіберзахисту; проведення аудиту захищеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури на вразливість. |

|    |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. | Служба безпеки України (СБУ)    | Попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, які вчиняються у кіберпросторі; здійснення контррозвідувальних та оперативно-розшукових заходів, спрямованих на боротьбу з кібертероризмом та кібершпигунством, а також щодо готовності об'єктів критичної інфраструктури до можливих кібератак та кіберінцидентів; протидія кіберзлочинності, можливі наслідки якої безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України; розслідування кіберінцидентів та кібератак щодо державних електронних інформаційних ресурсів, інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, критичної інформаційної інфраструктури; забезпечення реагування на комп'ютерні інциденти у сфері державної безпеки |
| 5. | Національна поліція України     | Забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань у кіберпросторі; запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів; підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 6. | Національний банк України (НБУ) | Формування вимог щодо кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури у банківській сфері.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 7. | Розвідувальні органи            | Здійснення розвідувальної діяльності щодо загроз національній безпеці України у кіберпросторі, інших подій і обставин, що стосуються сфери кібербезпеки.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Стаття 27 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 присвячена комплексному огляду сектору безпеки і оборони. У 1 пункті цієї статті зазначено, що «комплексний огляд сектору безпеки і оборони проводиться за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, яке вводиться в дію указом Президента України», він включає й «проведення огляду стану кіберзахисту державних інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури». Пункт 6. Статті 27 визначає, що «за результатами оглядів формується перспективна модель сектору безпеки і оборони» [16].

У статті 31, пункт 2 Закону зазначено, що «організація підготовки Стратегії кібербезпеки України здійснюється за дорученням Президента України Національним координаційним центром кібербезпеки після затвердження Стратегії національної безпеки України. Стратегія кібербезпеки України схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України та затверджується указом Президента України» і є «основою для підготовки державних програм та нормативно-правових актів, що стосуються забезпечення кібербезпеки України» – пункт 3 статті 31 Закону України «Про національну безпеку України» [16].

Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 518 «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури» [17] визначає загальні та базові вимоги із забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури. Також у Постанові вказано, що «на об'єкті критичної інфраструктури повинно бути затверджено політику управління ризиками інформаційної безпеки і методику їх оцінювання та оброблення. Методичною основою для вибору методики є стандарт ДСТУ ISO/IEC 27005. Інформаційні технології. Методи захисту. Управління ризиками інформаційної безпеки (ISO/IEC 27005:2011, IDT)». Цей національний стандарт ДСТУ ISO/IEC 27005:2015 (ISO/IEC 27005:2011, IDT) ідентичний ISO/IEC 27005:2011 «Information technology. Security techniques. Information security risk management». Він застосовується для всіх типів організацій (наприклад, комерційних підприємств, державних установ, некомерційних організацій), які мають намір

управляти ризиками, що здатні пошкодити інформаційну безпеку установи та оновлюється кожні 5 років.

Згідно зі змінами до Закону «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України»[8], у травні 2014 року був закріплений офіційний статус команди реагування на кіберзагрози в Україні **CERT-UA (Computer Emergency Response Team of Ukraine)**. Команду було засновано у 2007 році, вона співпрацювала з органами влади на громадських засадах. Наразі вона є підрозділом державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Команда розробила та розмістила на своєму сайті «Основні правила кібергігієни» для суб'єктів громадянського суспільства та представників владних установ, вони доступні усім за посиланням: <https://cert.gov.ua/recommendations/21>. Також вони розмістили на сайті «Рекомендації щодо підвищення рівня захищеності інформаційно-телекомунікаційних систем та інформаційних ресурсів державних органів і установ від несанкціонованих дій зі сторони мережі Інтернет» [33]. Наразі команда CERT-UA разом з фахівцями Кіберполіції, СБУ, фахівцями з приватних компаній та іноземними партнерами беруть участь у протидії та ліквідації наслідків масштабних хакерських атак проти України.

Результатом протидії агресії з боку РФ, держави-члени НАТО на Уельському саміті у вересні 2014 р. ухвалили заснувати п'ять нових цільових трастових фондів для допомоги Україні в критично важливих сферах, серед яких й кібернетична безпека (Cyber Defence). Трастові фонди НАТО мають на меті надання допомоги Україні у протистоянні загрозам, забезпеченні власної безпеки, проведенні необхідних реформ у секторі безпеки та оборони. Щодо кібербезпеки – це допомога у розробці технічних сил та засобів для протидії кіберзагрозам. Вона включає надання обладнання для лабораторій з розслідування випадків кібернападів та створення Центру реагування на кіберінциденти, тривалість реалізації проекту попередньо було заплановано на 2 роки. Загальна сума відрахувань членів НАТО до Трастового фонду становила на першому етапі 1 млн євро. Альянс визначив Румунію країною-лідером Фонду від НАТО. Інтереси української сторони представляла Служба безпеки

України [34]. Станом на 1 липня 2017 року технічне обладнання та програмне забезпечення, передбачені для постачання в Україну у рамках першого етапу програми Трастового Фонду, держава в особі СБУ вже отримала [35]. Наразі Україною ведуться переговори щодо можливості реалізації другого етапу програми Трастового Фонду НАТО щодо кібернетичної безпеки.

7 червня 2016 року Указом Президента України було створено **Національний координаційний центр кібербезпеки** – робочий орган РНБО. До складу Центру входять керівник, секретар та інші члени Центру. Керівником Центру є за посадою Секретар РНБО. Секретарем Центру є за посадою керівник структурного підрозділу Апарату РНБО, до відання якого віднесені питання кібербезпеки. Членами Центру є перший заступник або заступник Міністра оборони України, начальник Генерального штабу ЗСУ, Голова СБУ, Голови Служби зовнішньої розвідки України, Голови Національної поліції України, Голови Національного банку України (за згодою), а також начальник Головного управління розвідки Міністерства оборони України, начальник Управління розвідки Адміністрації Державної прикордонної служби України, Голова Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України [13].

25 січня 2018 року було відкрито **Ситуаційний центр забезпечення кібернетичної безпеки**, створений на базі Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави в сфері інформаційної безпеки СБУ. Ключовими можливостями Центру визначено систему виявлення та реагування на кіберінциденти та лабораторію з комп'ютерної криміналістики. Вони дозволять попереджати кібератаки, встановлювати їх походження, аналізувати для вдосконалення протидії.

Принциповим аспектом роботи ситуаційного центру окреслено його відкритість для співпраці з усіма суб'єктами забезпечення кібербезпеки: установами, організаціями, підприємствами та профільними фахівцями. Так, на сайті СБУ розміщено інформацію для згаданої співпраці, це **misp.dis.gov.ua** – платформа обміну індикаторами компрометації між об'єктами критичної інфраструктури та органами державної влади, користувачі яких заздалегідь підключені

(за умови укладання окремого Меморандуму). Публічний Меморандум про співпрацю також розміщено на сайті СБУ у форматі Word. Предметом регулювання Меморандуму є спільна суспільно-корисна діяльність з відповідального пошуку та розкриття інформації про вразливості інформаційно-телекомунікаційних систем та/або телекомунікаційних мереж, здійснення якої не суперечить чинному законодавству України та є сприятливим виконанням СБУ її завдань у сфері забезпечення кібербезпеки [36].

За прогнозами корпорації Microsoft витрати підприємств на кібербезпеку в світі у 2019 році перевищать 124 млрд дол., але заробітки кіберзлочинців у 2019 році оцінюються у 1 трлн дол. [37]. Незважаючи на поширення в світі кіберризиків, дуже мало організацій вживають необхідних заходів для створення сильної «культури» кібербезпеки з належними стандартами управління і відповідальності. Проблеми з кібербезпекою можуть з'являтися щоразу, коли нові технології впроваджуються у бізнес-інфраструктуру. Кіберризики, пов'язані з новими технологіями, повинні порівнюватись з потенційними здобутками для бізнесу. За даними глобального дослідження ставлення підприємств до кіберризиків, проведеного компанією Microsoft в 2019 (було опитано 1500 підприємств, світових бізнес-лідерів), лише 36 % організацій повідомили, що вивчали потенційні ризики від нових технологій як до, так і після впровадження, 5 % сказали, що вони оцінюють кіберризики на кожному етапі життєвого циклу технології, 11 % – не оцінюють кіберризики взагалі. Дослідники компанії Microsoft відзначили, що організації, які тестують технології на кіберризики на етапах їх впровадження, більш поінформовані щодо кібербезпек, тому що безперервна оцінка ризику дозволяє в режимі реального часу бачити нові вразливості та ризики технологій. Знаючи свої потенційні слабкості або вразливість системи безпеки, вони здатні вдосконалюватись в реальному часі та розробляти плани дій в надзвичайних ситуаціях для управління ризиками, пов'язаними з цими системами [37].

Багато організацій концентрують свою стратегію управління кіберризиками на запобіганні загрозам, інвестуючи кошти в передові технології кіберзахисту, а витрати на інші інструменти та ресурси

для управління кіберризиками, такі як кіберстрахування або навчання співробітників реагуванню на події, залишаються лише частиною технологічного бюджету. Це говорить про те, що багато організацій вважають, що зможуть усунути або керувати своїм кіберризиками в першу чергу за допомогою технологій, а не за допомогою широкого спектру заходів планування, запобігання та реагування. Дуже мало уваги, за дослідженням компанії Microsoft, підприємства приділяють таким заходам, як навчання співробітників, розробці політики у сфері кібербезпеки та планів реагування на кіберінциденти. Найбільш досвідчені організації виробляють стійкість до кіберзагроз, використовуючи комплексні, збалансовані стратегії управління кіберризиками, а не концентруються виключно на профілактиці [37].

**Висновки.** Отже, в результаті проведеного аналізу особливостей кібербезпеки як важливої складової національної безпеки України, законодавчого та нормативно-правового забезпечення даної сфери, реалізації чисельних заходів державою під час боротьби з кібернападами на об'єкти критичної інфраструктури, об'єкти громадянського суспільства, можемо зробити висновок, що триває процес розробки та розвитку власної моделі кіберзахисту країни в умовах протидії російській агресії, з використанням сучасних світових практик, практик країн НАТО та ЄС в означеній сфері. Однак результати дослідження досвіду України, світового досвіду доводять, що неможливо повністю запобігти ризикам у сфері кібербезпеки. Проте, на нашу думку, спільні зусилля світової спільноти щодо обміну досвідом, технологіями, здобутками фахівців у сфері кіберзахисту, взаємна фінансова підтримка, скоординована спільна системна відповідь країн на кіберзлочини, запровадження нових світових стандартів з кібербезпеки та інформаційної безпеки, оновлення національних та міжнародних стратегій, законодавства, які б відповідали новим кібервикликам, є запорукою подолання спільними зусиллями нових сучасних викликів.

Велику увагу державі варто приділити навчання громадян, розробці окремої державної програми для освітніх закладів, державних установ, програму співпраці з підприємцями, громадськими організаціями, з метою охопити всі категорії населення та навчити

елементарним заходам кібербезпеки, інформаційної безпеки (в т.ч. проблемі захисту персональних даних, паролів, кодів доступу, правилам користування соцмережами (особливо дітей та підлітків)), ознайомлення їх з кіберризиками під час здійснення діяльності в кіберпросторі, інформування про спеціалізовані державні підрозділи, які можуть надати кваліфіковану допомогу у випадку нападів з боку кіберзлочинців. Останнє стосується зокрема діяльності таких державних структур, як: Команда реагування на комп'ютерні надзвичайні події України Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України — CERT-UA, Кіберполіції, Служби безпеки України (Ситуаційний центр забезпечення кібернетичної безпеки). Також окрему увагу країні треба звернути на розробку політики кіберстрахування, зокрема для підприємств третього сектору, можливо у тісній співпраці держави з банківським сектором щодо цього.

Для забезпечення кіберзахисту виборчих процесів Україні доцільно розглянути можливість впровадження нового безпекового сервісу AccountGuard корпорації Microsoft, який є частиною програми «Захист демократії». Це сучасний сервіс кібербезпеки, який доступний без додаткових витрат для всіх політичних кандидатів, партій та агітаційних бюро, що працюють на місцевому чи національному рівні.

Україна доклала значних зусиль у посиленні національної безпеки, також у сфері кібербезпеки, має значний досвід у боротьбі з кіберзагрозами, який активно переймають країни-партнери, також треба опановувати закордонний досвід боротьби, використовуючи комплексні, збалансовані стратегії управління кіберризиками, інвестуючи кошти в передові технології кіберзахисту, активно використовуючи фінансову та технічну допомогу спеціальних фондів (наприклад, Трастовий Фонд НАТО). Оскільки Україна стала одним з епіцентрів для чисельних кібернападів особливо з боку РФ, під час яких використовуються в тому числі й нові шкідливі програмні забезпечення, які здатні чинити руйнівний вплив не лише на діяльність окремих державних органів та підприємств третього сектору, а й, як доведено у дослідженні, на стратегічні об'єкти критичної інфраструктури країни, аналогів протистояння останньому (шкід-





*complex cyber risk management's strategies is analyzed. The results of the study of the experience of Ukraine and the world in the fight against cybercrime prove that it is impossible eliminate the risks in the field of cyber security at all. However, in our opinion, the joint efforts of the world community to exchange experience, technologies, achievements of cyber security experts, mutual financial support, coordinated joint systemic response of countries to cybercrime, introduction of new world standards for cyber security and information security, national and international strategies, that responds to new cyber challenges is the key to overcoming the common challenges. The authors considered the urgency of developing a separate comprehensive state program for educational institutions, state institutions, cooperation programs with entrepreneurs, public organizations, in order to cover all categories of the population and teach basic measures of cyber security and information security. It is necessary to familiarize citizens with cyber risks during their activities in cyberspace, to inform about specialized state units that can provide qualified assistance in the event of cybercrime attacks.*

**Keywords:** *cyber security, cyber defense, cyber attack, critical infrastructure of Ukraine, cyber risk, phishing.*

**Received: 12.05.19**

## **References**

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 roku Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy : pryiniaty 26 trav. 2015 roku N 287/2015 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of May 6, 2015 on the National Security Strategy of Ukraine 26 2015, N 287/2015]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sich. 2016 roku Pro Stratehiyu kiberbezpeky Ukrainy : pryiniaty 15 ber. 2016 roku N 96/2016 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of March 15, 2016

on the Cybersecurity Strategy of Ukraine January 27, 2016, N 96/2016]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016> [in Ukrainian].

3. Spivrobotnyky SBU vzyaly uchast' u zasidanni RB OON shchodo zakhystu krytychnoyi infrastruktury vid teroryzmu. 24 lyst. 2016 roku [SBU staff participated in UN Security Council meeting on critical infrastructure protection against terrorism]. November 24, 2016. (n.d.). www.ssu.gov.ua. Retrieved from <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/1/view/2335#.LqnEQ3zc.dpbs> [in Ukrainian].

4. Za pershyy kvartal 2019 roku v Ukrayini zafiksovano ponad 1,5 mln kiberintsyidentiv. 12 serp. 2019 roku [Over the first quarter of 2019, over 1.5 million cyber incidents have been reported in Ukraine]. September 12, 2019. (n.d.). www.unn.com.ua. Retrieved from <https://www.unn.com.ua/uk/exclusive/1818458-za-pershiy-kvartal-2019-roku-v-ukrayini-zafiksovano-ponad-1-5-mln-kiberintsyidentiv> [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrayiny Pro informatsiyu : pryiniaty 2 zhovt. 1992 roku N 2657-XII [Law of Ukraine on Information from October 2, 1992, N 2657-XII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrayiny Pro zakhyst informatsiyi v informatsiyno-telekomunikatsiynykh systemakh : pryiniaty 5 lyp. 1994 roku N 80/94-BP [Law of Ukraine on Information Protection in Information and Telecommunication Systems from July 5, 1994, N 80/94-BP]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

7. Zakon Ukrayiny Pro ratyfikatsiyu Konventsiyi pro kiberzlochynnist' : pryiniaty 7 ver. 2005 roku N 2824-IV [Law of Ukraine on Ratification of the Convention on Cybercrime from September 7, 2005, N 2824-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2824-15> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrayiny Pro Derzhavnu sluzhbu spetsial'noho zv'yazku ta zakhystu informatsiyi : pryiniaty 23 fev. 2006 roku N 3475-IV [Law of Ukraine on State Service for Special Communication and Information Protection from February 23, 2006 N 3475-IV] zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrayiny Pro zakhyst personal'nykh danykh informatsiyi : pryiniaty 1 cherv. 2010 roku N 2297-VI [Law of Ukraine on Protection of Personal Data from June 1, 2010, N 2297-VI]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Pro dostup do publichnoyi informatsiyi : pryiniaty 13 sich.2011 roku N 2939-VI [Law of Ukraine on Access to Public Information from January 13, 2011, N 2939-VI]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].

11. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 28 kvit. 2014 roku Pro zakhody shchodo vdoskonalennya formuvannya ta realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi informatsiynoi bezpeky Ukrainy : pryiniaty 1 trav. 2014 roku N 449 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of April 28, 2014 on Measures to Improve the Formation and Implementation of State Policy in the Field of Information Security of Ukraine from May 1, 2014, N 449]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/449/2014> [in Ukrainian].

12. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 grud. 2016 roku Pro zahrozy kiberbezpeti derzhavy ta nevidkladni zakhody z yikh neytralizatsiyi : pryiniaty 13 lyut. 2017 roku N 32 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of December 29, 2016 on Cyber Security Threats to the State and Urgent Measures to Eliminate Them from February 13, 2017, N 32]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/2017> [in Ukrainian].

13. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Natsional'nyy koordynatsiynyy tsentr kiberbezpeky» : pryiniaty 7 cherv. 2016 roku N 242/2016 [Decree of the President of Ukraine on National Cybersecurity Coordination Center from June 7, 2016, N 242/2016]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016> [in Ukrainian].

14. Zakon Ukrainy Pro osnovni zasady zabezpechennya kiberbezpeky Ukrainy : pryiniaty 5 zhovt. 2017 roku N 2163-VIII [Law of Ukraine on Basic Principles of Ensuring Cyber Security of Ukraine from October 5, 2017, N 2163-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19> [in Ukrainian].

15. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 grud. 2016 roku Pro Doktrynu informatsiynoi bezpeky Ukrainy : pryiniaty 25 lyut. 2017 roku N 4/2017 [Decree of the President of Ukraine on the decision of the National Security and Defense Council of December 29, 2016 on the Doctrine of Information Security of Ukraine from February 25, 2017 N4/2017]. www.president.gov.ua. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> [in Ukrainian].

16. Zakon Ukrainy Pro natsional'nu bezpeku Ukrainy : pryiniaty 21 cherv. 2018 roku N 2469-VIII [Law of Ukraine on National Security of Ukraine from June 21, 2018, N 2469-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennya Zahal'nykh vymoh do kiberzakhystu ob'yektiv krytychnoy infrastrukтуры : pryiniata 19 cherv. 2019 N 518 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on Approval of the General Requirements for Cyber Defense of Critical Infrastructure Objects from June 19, 2019 N 518]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF> [in Ukrainian].

18. Kiberugroza BlackEnergy2/3. Istoriya atak na kriticheskuyu IT infrastrukturu Ukrainy. Otdel reagirovaniya na intsidenty CyS Centrum (CyS-CERT). 6 sich. 2016 roku [Cyber threat BlackEnergy2/3. History of attacks on critical IT infrastructure in Ukraine. CyS Centrum Incident Response Team (CyS-CERT) from January 6, 2016]. (n.d.). cys-centrum.com. Retrieved from [https://cys-centrum.com/ru/news/black\\_energy\\_2\\_3](https://cys-centrum.com/ru/news/black_energy_2_3) [in Ukrainian].

19. Minenerhovuhillya maye namir utvoryty hrupu za uchastyu predstavnykiv usikh enerhetychnykh kompaniy, shcho vkhodyat' do sfery upravlinnya Ministerstva, dlya vyvchennya mozhlivostey shchodo zapobihannya nesanktsionovanomu vtruchannyu v robotu enerhomerezh. Ministerstvo enerhetyky ta vuhil'noyi promyslovosti. 12 lyut. 2016 roky [Ministry of Energy and Coal intends to form a group with the participation of representatives of all energy companies belonging to the Ministry's management, to study the possibilities of preventing unauthorized interference in the operation of power grids. Ministry of Energy and Coal Industry. February 12, 2016]. (n.d.). mpe.kmu.gov.ua. Retrieved from

[http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245086886&cat\\_id=3510](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245086886&cat_id=3510) [in Ukrainian].

20. Na Ukrenerho zdiysnyuyut'sya novi khakers'ki ataky. Ekonomichna pravda. 20 sich. 2016 roku [New hacker attacks are being carried out at Ukrenergo. Economic truth. January 20, 2016]. (n.d.). [www.epravda.com.ua](http://www.epravda.com.ua). Retrieved from <https://www.epravda.com.ua/news/2016/01/20/577551/> [in Ukrainian].

21. Minenerhovuhillya maye namir utvoryty hrupu za uchastyu predstavnykiv usikh enerhetychnykh kompaniy, shcho vkhodyat' do sfery upravlinnya Ministerstva, dlya vyvchennya mozhlivostey shchodo zapobihannya nesanktsionovanomu vtruchannyu v robotu enerhomerezh. Ministerstvo enerhetyky ta vuhil'noyi promyslovosti. 12 lyut. 2016 roku [Ministry of Energy

and Coal intends to form a group with the participation of representatives of all energy companies belonging to the Ministry's management, to study the possibilities of preventing unauthorized interference in the operation of power grids. Ministry of Energy and Coal Industry. February 12, 2016]. (n.d.). mpe.kmu.gov.ua. Retrieved from

[http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245086886&cat\\_id=35109](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245086886&cat_id=35109) [in Ukrainian].

22. Minenerhovuhillya pratsyuye nad stvorenyyam Haluzevoho tsentru z kiberbezpeky. Ministerstvo enerhetyky ta vuhil'noyi promyslovosti. 15 serp. 2019 roku [Ministry of Energy and Coal is working on the establishment of the Cyber Security Industry Center. Ministry of Energy and Coal Industry. August 15, 2019]. (n.d.). mpe.kmu.gov.ua. Retrieved from

[http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245390875](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245390875) [in Ukrainian].

23. Cobb, St. Trends 2018: Critical infrastructure attacks on the rise. Welivesecurity by ESET. May 30, 2018. [www.welivesecurity.com](http://www.welivesecurity.com). Retrieved from <https://www.welivesecurity.com/2018/05/30/trends-2018-critical-infrastructure-attacks/>.

24. Statement from the Press Secretary. Issued on: February 15, 2018. [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov). Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-25/>

25. Dnipropetrovsk region: SBU prevents cyberattack of Russian special services on critical infrastructure facility. July 11, 2018. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/1/category/301/view/5037#.gkJXke6X.dpbs>.

26. SBU has prevented hacking attacks on government bodies involved in the election process. March 6, 2019. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/1/category/301/view/5808#.jxBydNLR.dpbs>.

27. SBU prevents hacker attack on Ukrainian information and telecommunication facilities. March 29, 2019. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/1/category/301/view/5916#.HKVce3H5.dpbs>.

28. SBU jointly with foreign colleagues blocks activity of powerful hacker group. July 16, 2019. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/1/category/21/view/6281#.fjINoYP.dpbs>.

29. SBU ensures cyber security of the information infrastructure of the Central Election Commission during elections. July 26, 2019. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/16/category/21/view/6337#.KTO9Yls9.dpbs>.

30. Neutze, J. Protecting political campaigns from hacking. May 6, 2019. [blogs.microsoft.com](https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2019/05/06/protecting-political-campaigns-from-hacking/). Retrieved from <https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2019/05/06/protecting-political-campaigns-from-hacking/>.

31. Fortinet Reports Increased YoY Threat Activity for Q2 2019. Threat Research. August 06, 2019. (n.d.). [www.fortinet.com](http://www.fortinet.com). Retrieved from <https://www.fortinet.com/blog/threat-research/fortinet-q2-2019-threat-landscape-report.html>.

32. Burt, T. New steps to protect Europe from continued cyber threats. February 20, 2019. [blogs.microsoft.com](https://blogs.microsoft.com/eupolicy/2019/02/20/accountguard-expands-to-europe/). Retrieved from <https://blogs.microsoft.com/eupolicy/2019/02/20/accountguard-expands-to-europe/>.

33. Rekomendatsiyi shchodo pidvyshchennya rivnya zakhyshchenosti informatsiyno-telekomunikatsiynykh system ta informatsiynykh resursiv derzhavnykh orhaniv i ustanov vid nesanktsionovanykh diy zi storony merezhi Internet. Derzhavna sluzhba spetsial'noho zv"yazku ta zakhystu informatsiyi Ukrayiny Komanda reahuvannya na komp"yuterni nadzvychayni podiyi Ukrayiny CERT-UA. 18 kvit. 2014 roku [Recommendations on increasing the level of security of information and telecommunication systems and information resources of state bodies and institutions from unauthorized actions by the Internet. State Special Communications and Information Protection Service of Ukraine CERT-UA Computer Emergency Response Team. April 18, 2014]. (n.d.). [www.cert.gov.ua](http://www.cert.gov.ua). Retrieved from <https://www.cert.gov.ua/files/pdf/18042012.pdf> [in Ukrainian].

34. Dopomoha trastovoykh fondiv NATO Ukrayini [NATO Trust Fund Assistance to Ukraine November 4, 2016]. (n.d.). [eesri.org](http://eesri.org). Retrieved from [http://eesri.org/2016/11/nato-trust-funds-assistance-to-ukraine\\_ukr/](http://eesri.org/2016/11/nato-trust-funds-assistance-to-ukraine_ukr/) [in Ukrainian].

35. SBU Head inaugurates the Cyber-Security Situation Centre. January 25, 2018. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/news/2/category/301/view/4318#.duVfjCJM.dpbs>.

36. The SSU Cyber Security Situation Centre. (n.d.). [ssu.gov.ua](http://ssu.gov.ua). Retrieved from <https://ssu.gov.ua/en/pages/330>.

37. 2019 Global Cyber Risk Perception Survey. September 2019. (n.d.). [www.microsoft.com](https://www.microsoft.com/security/blog/wp-content/uploads/2019/09/Marsh-Microsoft-2019-Global-Cyber-Risk-Perception-Survey.pdf). Retrieved from <https://www.microsoft.com/security/blog/wp-content/uploads/2019/09/Marsh-Microsoft-2019-Global-Cyber-Risk-Perception-Survey.pdf>.

**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Ємельянов Володимир Михайлович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Volodymyr Yemelyanov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/0000-0002-2995-8445**

**E-mail: [d\\_idu@ukr.net](mailto:d_idu@ukr.net)**

**Бондар Ганна Леонідівна:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Hanna Bondar:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID.ORG/0000-0003-4112-263X**

**E-mail: [gannabondar.ua@gmail.com](mailto:gannabondar.ua@gmail.com)**



УДК 35.071.6+005.591.4](477)

DOI: 10.34132/pard2019.05.03

## СТАН УПРАВЛІННЯ РЕФОРМАМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ЗМІН

**Коваленко Н. В.**, канд. наук з держ. упр., доцент, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ, Україна

У статті розглянуто концептуальні основи реформ, що останнім часом реалізуються в Українському суспільстві, визначено основні вади реформаторських дій за період незалежності України. Досліджено різні підходи щодо трактування поняття «реформа», показано що важливим при розробці реформаторських дій є врахування основних принципів, та що деякі дослідники визначають їх як постулати реформування. Визначено основні принципи реформування у різних сферах суспільної життєдіяльності. Наголошено що безпосереднім приводом для реформ є два взаємообумовлені фактори, а саме: виявлення та розуміння недоліків якихось сфер чи явищ, (дисфункція) та накопичення в академічних і професійних колах великої кількості ідей, які можуть стати бажаними методами вирішення проблем.

Здійснено огляд основних реформ, передбачених Стратегією старого розвитку "Україна 2020", зокрема: децентралізація та реформа державної служби України, економічна реформи, реформа системи охорони здоров'я.

Показано що основними недоліками реформи є: відсутність інформаційної кампанії на початку реформи щодо сутності, змісту, та переваг запровадження реформи; недопрацьоване нормативно-правове забезпечення реформи; відсутність чіткого бачення остаточного результату реформи. Зазначимо, що однією з основних проблем децентралізації, з якими вже зіткнулися держави стала відсутність чіткого переліку повноважень та способів їх здійснення на різних рівнях влади.

**Ключові слова:** реформа, сталий розвиток, децентралізація, державна служба.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Впродовж сучасного періоду незалежності України впроваджувалося багато реформаторських дій, деякі з яких у кінцевому підсумку не призвели до бажаних результатів. Причиною тому стала низка системоутворюючих обставин і викликів, які мали зовнішньополітичну і внутрішньополітичну природу. Проте, окремо хочемо виділити один зі внутрішньополітичних викликів, який тривалий час стримує розвиток Українського суспільства – це брак політичної волі керівництва та щирого бажання змінити країну. У 2014 році Україна обрала євроінтеграційний курс розвитку, який визначив стратегічні пріоритети щодо майбутнього нашої держави. Суспільні перетворення розпочалися практично у всіх сферах суспільного життя. Реформи стали пріоритетом в діяльності органів державної влади.

Підтвердженням чого можуть стати останні результати соціологічних досліджень, які демонструють позитивні очікування громадян. Так, у червні 2019 року переважна більшість українців (60,5 %) повірила в успішність реформ в Україні: переконані в успіху 16,5 %, ще 44 % загалом вірять, хоча є й деякі сумніви. Не вірять сьогодні в успіх реформ значно менше – 34 %, причому не вірять зовсім лише 11 %, а 23 % ще мають частку надії. Така віра в успіх реформ з'явилася вперше: у 2015 році вірили в успіх реформ 30%, не вірили 62 %, у 2016 р. – відповідно, 29 % і 65 %, у 2017 р. – 27 % і 67%, у 2018 р. – 35 % і 60%. Найбільші сподівання у здійсненні реформ громадяни покладають на новобраного Президента України Володимира Зеленського (61,5 %), майбутню Верховну Раду України (46 %) та на майбутній уряд (42 %) [1].

Загальновідомо, що кожна цивілізована реформа має своєю метою добробут і прогрес суспільства. Отже, реформаторські дії є лише засобом, який є вторинним відносно мети. А власне мета – добробут громадян. Проте, покращення життя від перетворень пересічні українці поки що не відчувають: 33,9 % громадян України живуть за межею бідності [2]. У 2018 році Україну визнано найбіднішою

державою Європи [3]. Звичайно, не можна не враховувати такі негативні фактори як війна на Донбасі та анексія Криму, які впливають на часовий чинник та результати впроваджуваних реформ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сутність реформ, еволюційні форми суспільного розвитку з точки зору якісних змін соціальних систем розглядалися Ф. Хайєком, В. Полтеровичем, Ю. Сурміним, М. Туленковим, Д. Нортон. Реформам в різних галузях суспільного життя присвячені роботи таких науковців: В. Авер'янова, В. Бакуменка, А. Гальчинського, І. Коліушка, В. Олуйка, Н. Нижник, О. Оболенського, С. Кравченка, А. Михненка, В. Цвєткова та ін. Моніторинг реалізації реформ проводиться Національною радою реформ, Офісом реформ при Кабінетові Міністрів України, Центром політико-правових реформ, VoxUkraine, Фондом підтримки реформ в Україні та ін. Дослідженням реформ в Україні сприяють програми співробітництва, міжнародні проекти та гранти.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** представлення результатів аналізу стану управління реформами в Україні в умовах сучасних змін, зокрема, на прикладі аналізу чотирьох базових реформ: децентралізація; реформа державної служби; реформа системи охорони здоров'я; макроекономічна динаміка і стабілізація фінансового сектора.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформи на даний час розглядаються як найбільш імовірна форма подальшого розвитку постіндустріальних суспільств. Кожна країна час від часу постає перед потребами їх здійснення. Отже, будь-яка країна, що бажає досягти високої якості життя своїх громадян та зайняти гідне місце у світовій спільноті, потребує освоєння реформаторського шляху продуманих і реалізованих за ефективними технологіями змін, що дозволять без втрат і руйнувань досягти якісного оновлення суспільних відносин.

Тлумачні словники дають визначення поняття реформа, як "перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури" [4]. М. Рац визначає реформу як зміну, що передбачає перехід певного об'єкта у новий якісний стан. Це суспільно-значущі перетворення, які спрямовані на ті чи інші системи життя та діяль-

ності (а не об'єкти); пов'язані з необхідністю оновлення цих систем, приведення їх у відповідність з умовами, що здійснюються; проводяться продумано й планомірно, щоб не порушувати тих систем життєдіяльності, що вже ефективно функціонують [5].

I. Кульчій визначає реформування, як "цілісний процес, що включає програму дій для вирішення системних проблем з метою унеможливлення їхнього виникнення у майбутньому, це цілеспрямована діяльність державного апарату щодо рішучого перетворення управлінської влади, результатом якої мають стати якісні зміни в системі органів виконавчої влади з урахуванням змін в об'єктах управління та формі держави" [6]. Грунтуючись на визначеннях сучасних науковців М. Раца, I. Кульчій та ін. сутність реформ як форми суспільних змін можна визначити як оновлення певної суспільної системи без руйнування з метою її якісного удосконалення.

Успіх реформ передусім залежить від дієздатності та ефективності системи державного управління. Важливим при розробці реформаторських дій є врахування основних принципів, деякі дослідники визначають їх як постулати реформування. Серед них:

- *принцип засобів* – цивілізований шлях проведення реформ, який визначає необхідність говорити про болючі засоби та захист суспільства від їх впливу на законодавчому рівні;
- *принцип стабільності*, який підтверджує тезу про те, що жодна реформа не повинна стимулювати кризу;
- *принцип ціни* – визначення ціни\вартісних навантажень на суспільство\суспільні гарантії, що впроваджувальні реформи досягнуть результату не перевищивши ціни над результатами;
- *принцип альтернатив* дозволяє зробити реформу гнучкою та визначити альтернативні рішення на кожному етапі її реалізації;
- *принцип відповідальності* – визначення відповідальності реформаторів за реальні параметри життя суспільства, ціни реформаторства та виконання задекларованих цілей;
- *принцип правових гарантій* – законодавче закріплення кожного кроку реформи, визначення головного змісту та ключових позицій реформи, основних процедур, соціальних гарантій та параметрів, відповідальності за реалізацію реформаторських дій.

- *принцип мети* визначає, що незважаючи на те, якими цілями та завданнями керуються реформатори, їх досягнення нерозривно пов'язані із покращенням життя переважної більшості населення (умовно-95%) громадян країни. В іншому випадку проведені зміни ще більше дестабілізують і дратують суспільство, прискорюють деструктивні процеси у ньому, а тому в перспективі є шкідливими з точки зору інтересів самої правлячої еліти [7].

Зазначимо, що необхідною умовою дотримання майже всіх зазначених постулатів є належне наукове забезпечення суспільних реформ. Погоджуємося з думкою Г.Осіпова у тому, що спосіб реформування повинен відповідати вимогам сучасної науки та передбачати математично точний розрахунок його наслідків або ціни. На думку вченого, застосування методу спроб та помилок для реформування будь-якої суспільно важливої системи є просто злочином [8]. Погоджуючись із цієї думкою хочемо додати, що будь-яка програма реформування, якою би привабливою вона не виглядала, без наукового обґрунтування виявляється черговою утопією або соціальним міфом.

Деякі вчені дотримуються думки про те, що у сучасній практиці реформування простежується фрагментарний підхід до наукового забезпечення суспільних реформ [7].

Безпосереднім приводом для реформ є два взаємообумовлені фактори: виявлення та розуміння недоліків якихось сфер чи явищ, тобто дисфункція та накопичення в академічних і професійних колах великої кількості ідей, які можуть стати бажаними методами вирішення проблем. Упровадження реформи або відмова від неї залежить від сприятливого середовища, тобто базової структури як на політичному так і адміністративному рівнях та дійових осіб, які візьмуть відповідальність за її втілення. Головним аспектом є схвалення нововведення виконавцями та громадськістю, що впливає на успіх реалізації реформ. За умови проведення таких підготовчих процесів можна приступати до втілення плану реформ. Саме ігнорування впродовж незалежності зазначених чинників, відсутності конструктивного діалогу, політичної волі, активного просування реформ вищим керівництвом держави, мотивації державних служ-

бовців, відповідної їх підготовки для роботи в нових умовах та запровадження реформ з метою отримання міжнародної фінансової допомоги не сприяла належним чином упровадженню реформаційних змін, отриманню позитивних результатів реформ та отримувала значний опір реформаторським заходам.

Стратегія старого розвитку "Україна 2020" (далі Стратегія) визначила мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [9]. Стратегія передбачає реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Реформами охоплено практично всі сфери життя суспільства, однак без зазначення механізмів досягнення цілей та недосконалістю індикаторів Стратегії. Не будемо зупинятися на недоліках, оскільки Стратегія була прийнята в складний період розвитку країни. Розглянемо лише основні результати реформ, які були передбачені Стратегією.

Так, у 2017 році експерти, що входять до складу Реанімаційного Пакету Реформ визначили успішність реалізації реформ в Україні – 2,66 за 5-бальною шкалою. Основними успіхами було зазначено старт децентралізації і медичної реформи, початок роботи нових антикорупційних органів, зрушення у реформі освіти та початок судової реформи. Найбільш проблемними, за оцінкою експертів, є реформа правоохоронних органів, суду, органів внутрішніх справ, прокуратури та антикорупційна реформа, відсутність прогресу із виборчою реформою; меншою мірою – реформа держслужби. У той же час, тільки 27 % громадян вірять в успіх реформ [10].

*Макроекономічна динаміка і стабілізація фінансового сектора.* У 2016 році економіка почала зростати, рівень інфляції знизився. Поточні рахунки і дефіцит бюджету вдалося привести до прийняттого стану. Було розроблено план проведення податкової реформи і реструктуризації боргів. Проведено реформу "Нафтогазу" та газової сфери.

Банківський сектор зазнав масштабних змін: майже половину банків було закрито. Відбулося реформування НБУ, який відтепер може впроваджувати адекватну кредитно-грошову і валютну по-

літику, а також здійснювати нагляд у банківському секторі [11]. За оцінками Міжнародного Валютного Фонду, у 2018 році Україні вдалося скоротити зовнішній державний борг і дефіцит держбюджету. Країна вийшла на зростання економіки. Банківський ринок у 2018 році вийшов у рекордний прибуток. Фінансовий ринок країни переживає стабілізацію. У 2018 році регулятори направляли зусилля на законотворчість і формування нових правил та процедур щодо лібералізації валютного регулювання, розвитку безготівкової економіки, корпоративного управління у держбанках, підвищення захисту прав кредиторів і споживачів фінансових послуг [12].

Також для розвитку України важливим стає започаткування держреєстрів, з'явилася можливість отримувати послуги в електронній формі. Успішність реформ або відсутність таких у сфері економіки України далеко не обмежується перерахованими заходами. Стабілізація макроекономічних показників багато в чому залежить від реформування ринку енергетики, дерегуляції та інвестиційного клімату, децентралізації і розподілу бюджетних потоків, реформ у сфері державних закупок і приватизації.

*Децентралізація.* Вважається наймасштабнішою та найуспішнішою реформою, яка впроваджується в Україні з 2014 року. В результаті її реалізації було створено близько 900 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які охопили третину території України. Громади отримали більше фінансових ресурсів, прями відносини з Державним бюджетом, та, одночасно, ширші повноваження та обов'язки.

Однією із причин запровадження реформи було отримання міжнародної фінансової допомоги, щоб врятувати Україну як державу. Лише в 2015 році країна потребувала 15 млрд доларів (300 млрд грн.), щоб збалансувати бюджет держави. І тільки 4 % українців на першому етапі реформи розуміли, що таке децентралізація влади.

Реформа децентралізації триває, щоправда, суттєво відстає від урядового графіка, оскільки на початок 2019 року створено тільки дві третини запланованих ОТГ, якими охоплено лише третину території країни. Видатки ОТГ часто йдуть на проїдання, аніж інвестиції в розвиток (наприклад, велику частину видатків скеровують на утримання органів управління (в окремих ОТГ сягає більш як 80% обсягу влас-

них доходів за рекомендованих 20%). Загалом же кошти витрачають на ремонт і будівництво доріг, центрів надання адміністративних послуг, фельдшерсько-акушерських пунктів та амбулаторій, шкіл і дитсадків, стадіонів і басейнів, водопостачання, освітлення вулиць тощо. Тобто на все те, що дасть змогу швидко продемонструвати позитивні зміни від створення ОТГ. Що ж до підвищення спроможності та самодостатності громад, то для багатьох ОТГ – тих, які не мають на своїй території великого бізнесу – воно може бути реалізовано тільки через об'єднання (укрупнення) вже створених ОТГ між собою.

Попереднім Урядом було презентовано План дій по децентралізації та ініціативи щодо нового етапу реформи. Зокрема, передбачено закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміна територіального устрою. До 2020 року в Україні має бути створено 100 районів замість 490. Запрацював геопортал адміністративно-територіального устрою України.

В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень визначено проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи та можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей. Зазначимо декілька з них:

- зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування;
- слабка координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними і субнаціональними органами влади;
- брак правового підґрунтя розподілу функцій та відповідальності у секторах, які мають багаторівневе представлення;
- брак відповідного кадрового наповнення, кваліфікаційних навчань, механізмів громадського контролю та антикорупційних процедур;
- некоректний вибір стратегічних пріоритетів;
- зміцнення позицій «місцевої олігархії» та її спроби деформації конкурентного простору;
- труднощі комунікації з місцевим малим бізнесом, а особливо – великими компаніями (їх філіями), що працюють на території ОТГ;



- небажання заможних громад об'єднуватися з бідними та ін. [13].

На нашу думку, основними недоліками реформи є: відсутність інформаційної кампанії на початку реформи щодо сутності, змісту, та переваг запровадження реформи; недопрацьоване нормативно-правове забезпечення реформи; відсутність чіткого бачення остаточного результату реформи. Зазначимо, що однією з основних проблем децентралізації, з якими вже зіткнулися держави стала відсутність чіткого переліку повноважень та способів їх здійснення на різних рівнях влади: національному, регіональному, місцевому - на практиці призводить до конфліктів.

Результатом формального проведення реформи стали відсутність координації в державній політиці і конфлікт між центральними і місцевими органами влади, диспропорції у соціально-економічному розвитку територій тощо. Вважаємо, що одночасно з законодавчим закріпленням повноважень різних рівнів влади, має бути закріплена відповідальність за їх діяльність.

Де-факто децентралізація - це інструмент, за допомогою якого передаються ресурси та повноваження місцевим елітам, а не конкретним громадянам. Ці еліти повинні виконувати представницьку функцію. І децентралізація буде реальною за наявності політичної культури участі, сильного громадянського суспільства на місцях, що здатне контролювати місцеві еліти. Відсутність змоги реального контролю органів місцевого самоврядування громадянами означає фактично імітацію децентралізації.

*Реформа державної служби.* Державна служба є основою державного управління, а тому реформування державної служби, створення професійної державної служби має для нашої країни на сучасному етапі розвитку виключне значення. Реформа державного управління була фактично запущена 01 травня 2016 року з моменту вступу в дію нового закону України «Про державну службу».

Результати тіньового аналітичного звіту від громадськості (ShadowReport) на тему «Реформа державної служби та державного управління в Україні визначають основними проблемами розвитку державної служби та управління персоналом такі:

- низька спроможність до управління персоналом на державній службі;
- низький професійний рівень організації та проведення курсів на посади державної служби;
- неузгодженість системи оцінювання результатів діяльності державних службовців із цілями уряду та між різними категоріями державної служби.
- відсутність зв'язку між системою оцінювання та фінансовою мотивацією;
- відсутність дієвої системи професійного розвитку державних службовців усіх категорій [14].

На жаль, реформа державного управління реально не стала пріоритетною для чинного та попередніх урядів, експертами реформа державної служби оцінена як провальна [15].

На сучасному етапі для України одним із найважливіших завдань є розвиток професійної державної служби. Жодна розвинута правова держава не може обійтись без функціонування добре налагодженої високопрофесійної державної служби. Саме від того, наскільки якісно вона буде організована в державі, наскільки компетентно, сумлінно і відповідально будуть виконуватись службові обов'язки державними службовцями, залежить успішна реалізація реформ в Україні.

*Реформа системи охорони здоров'я.* Найновіша з усього пакету реформ, формально вона стартувала 1 січня 2017 року, для громадян України є вкрай необхідною, оскільки населення України невпинно скорочується, тривалість життя в Україні на 10-15 років менша, ніж на Заході.

Як показало опитування соціологічної групи "Рейтинг", 76 % пацієнтів, які обрали сімейних лікарів, задоволені ними, 18 % ще вагалися з оцінками, і лише 6 % висловили невдоволення [16].

Реформи переважно підтримані медичними працівниками, проте є недостатнє розуміння компонентів реформи (у лікарів та пацієнтів). Це відбувається тому, що не затверджено стратегії розвитку охорони здоров'я, яка би визначила подальші зміни. Зараз паралельно проходить багато різних процесів, і складно зрозуміти, як вони

пов'язані один з одним. Проблемними моментами визначено: недостатні навички діяти за новими правилами; неузгоджене законодавство про медицину на селі; невизначене майбутнє; нерегульовані взаємини із невідкладною допомогою та вторинкою [17].

Найбільшим досягненням, на нашу думку, є власне початок змін, оскільки система охорони здоров'я за моделлю Семашко, яка вважається найкращою у світі, вже багато років не працювала через недостатність її фінансування та вичерпала свої можливості за роки незалежності.

Пересічний громадянин країни хоче реально відчути механізм, коли "гроші ходять за пацієнтом" та отримати висококваліфіковану допомогу. Вважаємо, що забезпечити на сьогодні її здатні приватні установи сфери охорони здоров'я, основними конкурентними перевагами яких перед державною є доступність, оснащеність, кваліфікація персоналу і зв'язок із потужними лікувальними установами, вартість, позиціонування на ринку [18; 19].

На сучасному етапі суспільного розвитку Українська держава виступає як монополіст у формуванні політики щодо охорони здоров'я нації, але разом з тим вона неспроможна фінансово її підтримати в умовах перехідного періоду. Одночасно проводиться реформа децентралізації, яка змінює функції та повноваження регіональних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування, які пов'язані з охороною здоров'я та медичною допомогою.

Вважаємо, що наявність розвинутого приватного сектору полегшить навантаження на державну систему охорони здоров'я, оскільки він обслуговує частину громадян, спроможних самостійно сплачувати за лікування. На сьогодні державне управління розвитком приватного сектору охорони здоров'я фактично відсутнє. Приватний сектор медицини – це величезний резерв для надання доступних та якісних медичних послуг. Світовий досвід та практика в Україні доводять, що механізм державно-приватного партнерства є одним з рушійних елементів, котрий допоможе вивести якість медичних послуг на високий європейський рівень.

Важливим механізмом підвищення ефективності системи охорони здоров'я повинна стати конкуренція в наданні медичної допо-

моги за рахунок засобів бюджетного фінансування, добровільного медичного страхування, приватного сектору, а в подальшому, можливо, і засобів обов'язкового медичного страхування. На сьогодні необхідно переглянути позицію щодо ролі приватного сектору медицини з наданням йому більшого соціального статусу та розширення можливостей для функціонування.

Зазначимо, що українці розуміють необхідність реформ, однак поки пересічний громадянин не бачить відчутного зростання матеріального добробуту, істотного покращення інфраструктури, зменшення вартості житлово-комунальних послуг, якісних адміністративних послуг, поліпшення у сфері охорони здоров'я та якості освітніх послуг. Результати потрібні тут і зараз. Українці сприймають реформи, які дають швидкий та зрозумілий результат. Звичайно, отримати відчутний результат від реформаторських заходів за декілька років неможливо. Але тут спрацьовує недосконалість інформаційної політики держави та невміння довести населенню бачення стратегічного розвитку країни та майбутні результати реформ.

**Висновки.** За результатами проведеного аналізу стану управління реформами в Україні в умовах сучасних змін констатовано незадовільний стан управління реформами, зокрема, децентралізації, реформи державної служби та реформи системи охорони здоров'я. Більшість реформ, не є пріоритетом державної політики та досягнення прогресу суспільства, а є обов'язком України перед МВФ.

1. Рекомендовано органам державної влади при плануванні реформ враховувати основні принципи реформування, серед яких: принцип засобів, стабільності, ціни, альтернатив, відповідальності, правових гарантій та принцип мети.

2. Визначено, що реформаторські процеси є формою подальшого розвитку суспільства, знаходження балансу між нашими можливостями і можливостями системи, шансом змінити суспільний розвиток країни на краще, здатністю на впровадження найкращих європейських практик з урахуванням національних інтересів. Без реформування Україна як держава існувати вже не зможе. Країна отримала поштовх до змін. Ліберальна держава, до якої тяжіє Україна потребує зміни психології українського суспільства щодо утри-



of the civil service of Ukraine, economic reforms, reform of the health care system.

It is shown that the main disadvantages of the reform are: lack of an information campaign at the beginning of the reform on the substance, content and benefits of implementing the reform; regulatory reform of the reform has not been completed; lack of clear vision of the end result of the reform. It should be noted that one of the main problems of decentralization that states have already faced is the lack of a clear list of powers and ways of exercising them at different levels of government.

Keywords: reform, sustainable development, decentralization, public service.

**Received: 19.05.19.**

## References

1. Reformy v Ukraini: hromadska dumka naselennia [Reforms in Ukraine: Public Opinion]. razumkov.org.ua Retrieved from: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/reformy-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennia> [in Ukrainian].

2. 34 vidсотky hromadian Ukrainy zhyve za mezheiu bidnosti [34 percent of Ukrainian citizens live below the poverty line] nashapolsha.com.ua Retrieved from : <http://nashapolsha.com.ua/za-mezheiu-bidnosti-zhyve-34-vidсотky-gromadyan-ukrayiny/> [in Ukrainian].

3. Bidnist Ukrainy, abo pro shcho ne kazhe MVF [Poverty of Ukraine, or what the IMF does not say] 24tv.ua Retrieved from: [https://24tv.ua/ru/bidnist\\_ukrayini\\_abo\\_pro\\_shho\\_ne\\_kazhe\\_mvf\\_n1077921](https://24tv.ua/ru/bidnist_ukrayini_abo_pro_shho_ne_kazhe_mvf_n1077921)

4. Slovyk ukrainskoi movy: v 11 tomakh — Tom 8, 1977. — Stor. 519. [Dictionary of the Ukrainian Language: in 11 volumes - Volume 8, 1977. - Page. 519.] sum.in.ua Retrieved from : <http://sum.in.ua/s/reforma> [in Ukrainian].

5. Rats, M. Proekt "Teoryia reform" [Reform Theory Project] futureisrael.h1.ru Retrieved from: <http://futureisrael.h1.ru/Ratz/Introduction1.htm> [in Ukrainian].

6. Kulchii I. O. Optymizatsiia funksiі orhaniv vykonavchoi vlady v konteksti reformuvannia systemy derzhavnogo upravlinnia [Optimization of the Functions of Executive Bodies in the Context of Reforming the System of Public Administration]

www.irbis-nbuv.gov.ua Retrieved from: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Duur\\_2012\\_8\\_5](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Duur_2012_8_5) [in Ukrainian].

7. Kravchenko, S.O. (2014). Upravlinnia suspilnymy reformamy: navchalnyi posibnyk [Managing Public Reform: A Handbook]. Kyiv: UkrSICH. [in Ukrainian].

8. Osypov, H.V. (2000). Sotsyalnoe myfotvorchestvo y sotsyalnaia praktyka [Social myth-making and social practice]. Moskva: Norma. [in Russian].

9. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020». Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 roku No. 5/2015 [Sustainable Development Strategy «Ukraine 2020». Presidential Decree of January 12, 2015 No. 5/2015] zakon.rada.gov.ua Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. [in Ukrainian].

10. Uspishnist realizatsii reform v Ukraini – 2,66 za 5-balnoiu shkaloiu – opytuvannia Fondu «Demokratychni initsiatyvy» [Success of Ukraine's reforms - 2.66 on a 5-point scale - Democratic Initiatives Foundation poll] uacrisis.org Retrieved from: <http://uacrisis.org/ua/62828-reforms-dif>. [in Ukrainian].

11. Bytva za Ukrainu: detalniy ohliad reform ta provaliv u budivnytstvi novoi derzhavy. Chatham house [The Battle for Ukraine: A Detailed Overview of the Reforms and Failures in Building a New State. Chatham house]. eurointegration.com.ua Retrieved from: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/10/18/7072435/>

12. Heliukh, M. (2018). Reformy-2018 v Ukraini: zrostantia ekonomiky, stabilizatsiia hryvni, liberalizatsiia rynku ta inshi dosiahnennia [Reforms-2018 in Ukraine: economic growth, hryvnia stabilization, market liberalization and other achievements] ua.news Retrieved from: <https://ua.news/ua/reformy-2018-v-ukrayini-zrostantnya-ekonomiky-stabilizatsiya-gryvni-liberalizatsiya-rynku-ta-inshi-dosyagnennya/>

13. Zhalilo, Ya. A., Makarov, H.V., Danyliak, O.O., Rudenko, A.F. «et.al.» (2018). Detsentralizatsiia vlady: yak zberehty uspishnist v umovakh novykh vyklykiv? Analytychna dopovid. Avtorskyi kolektyv: Romanova V.V., Pavlenko I.A., Shevchenko O.V. [Decentralization of Power: How to Keep Your Success in the New Challenge? Analytical report.] Kyiv: [in Ukrainian].

14. Tinovy analitychnyi zvit vid hromadskosti (shadowreport) na temu «Reforma derzhavnoi sluzhby ta derzhavnogo upravlinnia v Ukraini u 2017 rotsi» [Shadow analytical report from the public (shadowreport) on «Civil Service

and Public Administration Reform in Ukraine in 2017»] parlament.org.ua Retrieved from: <http://parlament.org.ua/2018/05/16/prezentatsiya-tinovogo-analitychnogo-zvitu-vid-gromadskosti-shadow-report-na-temu-reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-u-2017-rotsi/> [in Ukrainian].

15. Soroka S. Reforma derzhsluzhby. Chy spravdi zarplaty vyrishuiut vse? [Civil service reform. Do wages really solve everything?] rpr.org.ua Retrieved from: <http://rpr.org.ua/civil-serv/> [in Ukrainian].

16. Medychna reforma: yak zminylasia sfera okhorony zdorovia za rik [Medical reform: how the healthcare sector has changed over the year] 24tv.ua Retrieved from: [https://24tv.ua/health/medychna\\_reforma\\_v\\_ukrayini\\_2018\\_plyusi\\_i\\_minusi\\_novyh\\_medreformi\\_v\\_ukrayini\\_n1081833](https://24tv.ua/health/medychna_reforma_v_ukrayini_2018_plyusi_i_minusi_novyh_medreformi_v_ukrayini_n1081833) [in Ukrainian].

17. Pidvodni kameni medychnoi reformy: rezultaty nezalezhnogo doslidzhennia v rehionakh [The pitfalls of medical reform: results from an independent study in the regions] rpr.org.ua Retrieved from: <https://rpr.org.ua/news/pidvodni-kameni-medychnoji-reformy-rezultaty-nezalezhnogo-doslidzhennya-v-rehionah/> [in Ukrainian].

18. Dudka, V. V. (2012). Perevahy pryvatnoi medytsyny ta vyhody derzhavy u pidtrymtsi rozvytku pryvatnoho sektora systemy okhorony zdorovia (do problemy derzhavnogo rehuliuвання zdorovookhoronnoi sfery) [The benefits of private medicine and the benefits of the state in supporting the development of the private sector of the health care system (to the problem of state regulation of the healthcare sector)] nbuv.gov.ua Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_1_4). [in Ukrainian].

19. Ursol, H.M. (2009). Stratehiia reform. Rehuliuвання finansovykh resursiv haluzi okhorony zdorovia: vid derzhavnogo do pryvatnoho sektoru [Reform strategy. Regulation of financial resources in the healthcare sector: from the public to the private sector]. Kirovohrad: TOV “Imeks\_LTD” [in Ukrainian].

## **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Коваленко Наталія Вікторівна:** Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20, м. Київ, 03057, Україна

**Kovalenko Nataliia:** National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, 03057, Ukraine

**E-mail:** [kovalenko\\_nadu@ukr.net](mailto:kovalenko_nadu@ukr.net)



УДК 35.08:005.32

DOI: 10.34132/pard2019.05.04

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ІСТОРИКО- ФІЛОСОФСЬКИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ПРОКРАСТИНАЦІЇ

**Котляр Л. І.**, доцент, Дунайський інститут, національного університету «Одеська морська академія», м. Ізмаїл, Україна

Статтю присвячено визначенню сутності прокрастинації як психологічного терміну, в процесі професіоналізації державних службовців. У результаті аналізу наукових джерел зроблений історико-філософський аналіз проблеми прокрастинації. Автором статті наголошено на різних підходах до визначення терміну поведінка. Зокрема поведінку він розглядає як сукупність послідовних учинків або як систему дій людини, як практичну, реальну або реалізовану дію, яка, передусім, є різновидом поведінки, осмисленим комплексом учинків. Також на думку автора вона є процесом зміни станів певних істот, що відповідає їхній внутрішній природі як цілому, або здатністю біологічних індивідів у певний спосіб “тримати” себе, надавати своїй взаємодії з середовищем сталих рис. А іноді вона виступає як осмислена людська характеристика, як здатність до саморегуляції означає спосіб існування, активним чинником якого є усвідомлений волевиявлення самого суб’єкта.

Зокрема у статті розглянуті актуальні наукові підходи до визначення термінів. Представлення авторська позиція щодо визначення сутності прокрастинації, як процесу добровільного зволікання виконання важливих справ, у зв’язку з нерозвиненістю волювої поведінки особистості.

**Ключові слова:** державний службовець; прокрастинація; прокрастинатор; волюва поведінка особистості; саморегуляція.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** За останнє десятиліття Україна як європейська держава прагне влитися в загально-

європейський простір. За даними дослідників світового масштабу, в галузі державного управління велику увагу приділяють ролі державного службовця в умовах технологічно-інформаційного суспільства. Про це засвідчують численні документи міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, ЮНЕСКО та ін.

Державного службовця в сучасних умовах розглядають як особу, яка обіймає посаду в державному органі або його апараті, щодо практичного виконання завдань та функцій держави. Посада в державному апараті є базовою характеристикою правового положення державного службовця. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості та забезпечувати довіру суспільства і громадян до державної служби, сприяти реалізації прав і свобод людини і громадянина [6].

Відповідно до Закону України «Про державну службу», державний службовець повинен: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співпрацівників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно позначитися на репутації державного службовця [8].

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питанням визначення сутності механізмів прокрастинації їх класифікації приділялося багато уваги у працях Є. Базики, Н. Боровскої, Т. Вайди, Я. Варваричевої, В. Воробьова, М. Дворника, В. Ковиліна, М. Кузнецова, Т. Мотрук, В. Мичко та інших. На нашу думку, у зв'язку з теоретичним обґрунтуванням феномену прокрастинації в структурі особистості державних службовців, окремі елементи розглянутих наукових категорій потребують подальшого дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- розглянути основні наукові підходи щодо визначення змісту категорії «вольової поведінки державних службовців»;
- розглянути основні наукові підходи до класифікації механізмів феномену прокрастинації в історико-філософському просторі;
- визначити зміст наукової категорії «прокрастинація державного службовця».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розглянемо значення «вольової поведінки» в професіоналізації державних службовців. Варто зауважити що такі категорії як: вольова саморегуляція, відповідальність, самостійність, наполегливість мають надважливе значення у позитивній діяльності, та її поведінці загалом, зокрема це яскраво виявляється у особистісному та професійному зростанні. Ті життєві обставини та виклики, які систематично доводиться розв'язувати державним службовцям, дуже різнопланові: в першому випадку необхідна влада над своїми почуттями, потребами, звичками, у другому – наполегливість, активність, рішучість, ініціативність, а у третьому – стійкість, відповідальність. Разом це усе пов'язане з виявом вольової поведінки. Тому, вольова поведінка має велике значення в діяльності й активності державного службовця.

Варто зауважити що «до перших експериментальних досліджень волі у вітчизняній психології відносяться праці, що виконувалися в межах школи Л. Виготського у 20-х роках. Це стало початком вивчення регуляції різних психічних процесів. В 30-х роках проблему волі вивчає В. Селиванов. Відповідно до його концепції, мислення та воля у структурі особистості за своєю складністю займають один рівень і, в той же час, воля є самостійним психологічним процесом. Велику роль у розвитку проблеми волі відіграли праці І. Сеченова. Протягом багатьох років його дослідження ставали основою для розуміння детермінації, прояву та функції волі» [14].

У своєму дослідженні ми притримуємося визначення волі, яке пропонують В. Селиванов та В. Семиченко: «це здатність людини керувати собою, свідомо контролювати свою поведінку та діяльність, мобілізувати свої сили і активно спрямовувати їх на досягнення поставленої мети, долаючи всі перешкоди. Отже, розвиток волі та вольової поведінки пов'язаний з формуванням у людини вольових якостей особистості. На сучасному етапі розвитку науки є ряд праць, що вивчають загальні особливості розвитку та формування вольових якостей особистості (А. Пасніченко та ін.)» [14].

Проблема саморегуляції поведінки держслужбовця як професійної особистості постійно досліджується зарубіжними та вітчизняними науковцями, представниками різних напрямів психології.

Досліджувана проблема також відображена у вихідних положеннях загальної психології, яку представляють такі видатні вчені як: (Л. Виготський, Г. Костюк, О. Леонт'єв, С. Максименко, С. Рубінштейн) у їхніх наукових дослідженнях аспект регуляції поведінки розглядається як структурний компонент особистості та її діяльності зокрема. Так у «соціальній психології» увага дослідників концентрується на вивченні механізмів ціннісної саморегуляції (І. Кон, В. Ядов). У віковій та педагогічній психології – акцент на питаннях моральної регуляції поведінки (П. Якобсон), сенсорної (О. Конопкін, В. Чудновський), мотиваційної (Е. Ксенофонтowa, А. Файзуллаєв), емоційної (Я. Рейковський, О. Чебикін), особистісної (К. Абульханова-Славська, М. Боришевський, Л. Долинська, Т. Кириченко), комунікативної (Ю. Миславський) та вольової (І. Бех, В. Іванніков, В. Калін, М. Савчин, В. Селіванов та ін.)» [14].

На наш погляд, особиста та моральна відповідальність державних службовців лежить у площині прийнятих рішень та подій що ними актуалізуються, самовдосконалення, та психологічна готовність щодо здійснення трудових відносин у соціальному середовищі, активне професійне мислення готовність самостійно аналізувати будь-яку ситуацію, оцінювати та прогнозувати наслідки і брати відповідальність за прийняті рішення, які час від часу пов'язані з життєвими ризиками; психологічні якості; морально-етичні та вольові якості (емпатійність, вираженість, толерантність, витримка, моральність, етична поведінка, конфіденційність, відповідальність).

Слушна теза про те що: «поведінку можна розглядати як сукупність послідовних учинків або систему дій людини, як практичну, реальну або реалізовану дію, яка, передусім, є різновидом поведінки, осмисленим комплексом учинків» [20].

Поведінка як філософська категорія, є процесом зміни станів певних істот і в решті решт несе відповідальність за їхню внутрішню природу в цілому, також вона наділяє здатністю біологічних істот певним чином «тримати» себе, наповнювати процес взаємодії з середовищем сталими рисами. Поведінка розглядається нами як важлива, усвідомлена людська характеристика, як певна можли-

вість саморегуляції що в свою чергу визначає спосіб існування, а волевиявлення суб'єкта є спонукальним чинником його самого.

Психологія як наука стверджує що: «поведінка – це зовнішній вияв діяльності, система дій біологічного індивіда, спрямована на підтримання його існування, що виявляється в певній послідовності вчинків, цілеспрямованих дій. Як вищий рівень взаємодії цілісного організму з довкіллям, вона здійснюється як єдність психічних – спонукальних, регулювальних та відображальних чинників, що наближають або віддаляють організм від певних об'єктів, а також перетворюють їх» [17].

Поведінка є найуживанішим джерелом та потребою людини. Важливими та сталими детермінантами можемо назвати мотиви та цілі, які спричинені соціально-історичним досвідом. З точки зору етичних поглядів поведінка – це певна сукупність дій і вчинків протягом певного періоду. В цілому поведінка особи має певну послідовність і сталість щодо реалізації вчинків, хоча і має певну тривалість, а також узгодженість. У вищезазначеному дуже часто вимальовуються мотиви, якими керується людина, коли вона має конкретні цілі. В той же час праксеологія розуміє поведінку через призму загальної теорії людської дії, як свідомо спрямовану діяльність на досягнення якоїсь мети. А вольова поведінка у політичних науках це вже суб'єкт політики – а також діяльність.

Наукова інтерпретація поведінки людей враховує їхні установки, ціннісні орієнтації, потреби, інтереси, умови, за яких здійснюється їхня поведінка. Отже поведінка дуже часто під собою розуміє практичну, конкретну та навіть системну діяльність. Це радше сукупність певних системних та послідовних вчинків або дій, де відбувається реалізація людських якостей та покликань.

Такі категорії як «поведінка» та «діяльність» відмінні, категорія «поведінка» є меншою, вужчою, ніж категорія «діяльність», оскільки «діяльність» має як реально-, так і морально-перетворювальний характер, а тому не завжди піддається зовнішньому спостереженню» [15].

Отже такі поняття і терміни як «поведінка» та «діяльність», коли діяльність розглядають як систему поведінки, уживають в ана-

логічному розумінні. На думку багатьох учених, поведінка є формою діяльності, її зовнішнім аспектом» [15].

Поведінка як стверджується «завжди суспільно зумовлена і набирає характеристики свідомої, колективної, цілеспрямованої або цілепокладальної, довільної та суспільно-соціальної діяльності. На рівні суспільно детермінованої діяльності людини термін “поведінка” означає також дії людини щодо суспільства, інших людей і предметного середовища, які розглядаються з боку їх регуляції суспільними нормами. Одиницями поведінки є вчинки, в яких формуються і водночас відображаються позиція особистості, її моральні переконання» [17].

Інакше репрезентують соціальну поведінку, тут вона виступає як зовнішнє вираження діяльності, в якому виявляється конкретна позиція людини. Вона може виявлятися в різних формах перетворення діяльності на реальну дію.

На думку соціологів соціально-економічна поведінка являє собою систему взаємопов'язаних між собою вчинків та дій які реалізуються у соціальній та економічній сферах за для особистих і групових інтересів, з метою задоволення власних потреб. Відображаючи суб'єктивний бік економічної діяльності, вона, як індивідуальна чи колективна поведінка людей, помітно впливає на наслідки цієї діяльності.

На відміну від соціально-економічної поведінки, трудова поведінка – «це комплекс доцільних індивідуальних і групових дій та вчинків, які визначають спрямованість та інтенсивність реалізації людського фактора у процесі трудової діяльності і є одним із різновидів соціальної поведінки, тобто процесу доцільної активності, що відповідає найважливішим інтересам і потребам людини, соціальної групи» [1].

Серед різних видів поведінки окремо хочемо виділити поняття «трудова поведінка», воно спричинене тим що людина або група людей яка працює в сфері трудових відносин не може бути жорсткою ланкою функціональної системи з трудовими функціями, що відповідають її робочому місцю, власним здібностям і намірам, тому-що між ними завжди існує дистанція. Тобто люди не є про-

стими «виконавцями» певної виробничої функції, адже виконують її вони по-різному, бо в свою чергу вони відрізняються здібностями, намірами, можливостями. Тому саме через це відмінність між «функціональним алгоритмом» відповідної трудової діяльності й особливостями поведінки людини або групи характеризує специфіку її трудової поведінки

Ми вважаємо, що недостатньо розвинена здатність до вольової поведінки державного службовця дає нам підставу для розгляду основних наукових підходів феномену прокрастинація в історико-філософському просторі.

Протягом еволюції філософської думки поняття прокрастинацію як про якийсь механізм, психологічну реакцію в структурі особистості, цікавило видатних філософів, психологів та соціологів.

Прокрастинація (від лат. *procrastinare*) – психологічний термін, що означає схильність людини відкладати неприємні завдання на потім, тяжіння до справ.

Прокрастинатори – люди, схильні відтермінувати виконання завдань, перекидати відповідальність на інших, працювати хаотично, без плану, або під натхненням чи за настання реченця.

У запропонованому нижче науковому доробку обґрунтовано проблему вивчення особливостей прокрастинації в історичному контексті, так серед низки вчених античної доби можемо віділити поета Гесіода «який у праці «Труди і дні» писав що працелюбність чи не найголовнішою доброчесністю людини» [2].

Так Гесіод ще в VIII-VII ст. до н. е. осуджує зволікання: «Ніколи не відкладайте вашу роботу на завтра та на післязавтра; бо млявий працівник не заповнює свій сарай, як і той, хто відкладає свою роботу; людина, яка відкладає роботу, завжди в розоренні» [2].

Наступним вченим античної доби є Афіньський полководець Фулідід (Thucydides) (460-395 рр. до н.е.) «у роздумах про війну спартанців вказував на те, що особистісні характеристики та стратегії зволікання пов'язані з рисами характеру і є корисним тільки у відстроченні початку війни задля забезпечення підготовки, яка прискорить результат» [2]. Фулідід «був прихильником помірної, розумно упорядкованої влади. Високо оцінював помірно – олігар-

лічне правління, вважаючи, що це приклад розумного сполучення олігархічних і демократичних елементів» [2].

Відомий давньоримський політичний діяч, філософ Марк Цицерон (106–44 рр. до н. е.) вважав, що повільність і зволікання неприпустимі у будь-якій справі (Philippics, 6.7) [1, с. 709], філософію він називав «наукою про зцілення душі», «вихователькою чесноти, гонителькою пороків», що об'єднує «у суспільство розсіяних по землі людей» [2].

Римський філософ Луцій Анней Сенека (4 р. до н. е. – 65 н. е.) попереджав: «Доки ми відкладаємо життя, воно минає» [2]. Сенека дуже важливе місце приділяв категорії «душа». Він вважав, що «душа скеровує моральний розвиток людини, веде її до доброчесності, до блага, до щастя» [2].

У збірнику єврейських етичних повчань, книзі «Повчання Отців» (Pirkei Avot), неодноразово наголошується на шкідливості відкладання важливих зобов'язань. «...і не говори «коли я звільнюся, буду вчитися», – можливо, ти не звільнишся» – говорив один із єврейських мудреців.

Рабин Гіллель (бл. 100 р. до н. е.) (Глава 2 «Шлях життя», Мішина, 5). Ще один його вислів звучить так: «Якщо не я для себе, хто за мене? але якщо я тільки для себе – що я? і якщо не тепер, то коли?» (Глава 1 «Основи: сприйняття традиції», Мішина 14) [9].

Негайному примиренню із супротивником навчав Ісус (Матвея 5:23–24). У до Ефесян 4:26 написано: «...сонце нехай не заходить у вашому гніві».

Зазначимо, що сам термін «прокрастинація» вперше використав у своїй проповіді преподобний Antony Wolker (1682), назвавши її украй гріховною, особливо якщо вона стосується зволікання покаяння.

Поворотним моментом у розумінні прокрастинації більшість науковців вважають XVIII ст. Так, J. Ferrari зі своїми колегами розглядає прокрастинацію як явище, яке існувало упродовж усієї історії людства, проте негативних конотацій набуло саме з приходом промислової революції (1750 р.), коли поряд з новими технологіями з'явилися точні терміни виконання роботи [30].



За результатами досліджень М. Kachgal та ін., прокрастинація є явищем, яке стрімко поширюється саме у наш час. N. Milgram таке її зростання пов'язує з накладанням на людину зобов'язань та висуванням жорстких термінів для їх виконання. Тому на думку вченого, аграрні суспільства, які є менш розвиненими, «не хворіють» на прокрастинацію [34].

На нашу думку прокрастинація, а особливо її ріст щільно пов'язаний із процесами які призвели до зміни технологій і просторових рамок виконання завдань, які так активно затребувані в наш час, який позначений швидким технологічним вибухом, модернізацією всіх сторін розвитку людського буття, отже все вищеперераховане призводить до зростання кваліфікаційних вимог до діяльності спеціалістів щодо їхнього вміння аналізувати, прогнозувати свою діяльність.

«Online Etymology Dictionary» подає такі відомості: «Прокрастинація (ім.): 1540 pp., від середньовічного французького procrastinationi лат. procrastinationem(називний відм. – procrastinatio) – відкладання з дня на день, procrastinare – відкласти, відтягнути, затримати, провперед, далі, на користь чого-небудь, та crastinus– завтра [29]. Згідно з «American Heritage Dictionary of the English Language», прокрастинація тлумачиться як «акт відкладання роботи з чим-небудь на майбутнє, непотрібне зволікання чи відтягування», «відкладання чи затримка без необхідності», «перенесення виконання справ, у зв'язку зі звичною безпечністю чи лінощами» [39].

«N. Milgram (1992) розглядає прокрастинацію як:

- 1) поведінку послідовного зволікання;
- 2) наслідок неякісного поведінкового продукту;
- 3) таку, що включає завдання, яке сприймається прокрастинатором як важливе для виконання;
- 4) результат емоційного розладу» [34].

Також прокрастинацію «можливо розглядати як порушення регуляції діяльності (selfregulatory failure), за якого людина має схильність відкладати на потім складні чи неприємні для себе справи, тлумачить прокрастинацію P. Steel. На основі теорії часової мотивації, яка є спробою інтеграції наукових поглядів на причини про-

крастинації, він пояснює це явище як добровільне відтермінування індивідом запланованих справ, не дивлячись на очікувані негативні наслідки із-за затримки» [38].

Подібною думки дотримується J. Ferrarì, який розглядає прокрастинацію як функціональну затримку чи ухилення від дії [30].

Є. Базика розглядає проблему прокрастинації як розлад вольових процесів, самопокладання, цілеспрямованості, самоорганізованості. На її думку «прокрастинатори – це особистості з нерозвиненими, несформованими вольовими процесами, які не вміють чи не здатні подолати самих себе, свої лінощі» [3].

Проаналізувавши авторські бачення терміну «прокрастинація», можемо зробити висновок що є поряд з ним є поняття близькі за змістом, такі як наприклад: зволікання, відкладання, уникнення, відтермінування, розлад, некерованість, недисциплінованість, лінощі, нудьга, відпочинок тощо. Дуже часто прокрастинація проявляється у діяльності, результат якої дуже важливий для самої людини. В цьому контексті вона відрізняється від лінощів і нудьгування («boreout») на роботі чи під час навчання, відпочинку.

Науковці В. Воробйова та І. Якиманська зазначають, «що лінощі – це швидше бажання щось не робити, а не відсутність бажання щось робити» [7].

Вони вважають «що коли людина лінується, вона не хоче виконувати яку-небудь роботу, вона не усвідомлює її важливості, необхідності та не переживає яких-небудь емоцій з цього приводу. Тоді як прокрастинатор усвідомлює важливість роботи та спеціально шукає аргументи, якими виправдовує перед собою її відкладання на потім. Він і хотів би що-небудь зробити, але в нього не виходить почати це робити» [7].

Тому домінуючим є принцип прокрастинатора «спочатку зроблю це неважливе, а потім займуся важливим» він є індикатором не впевненості та існуванні сумнівів у людини з приводу того, що необхідно зробити, сумнівів щодо наявності відповідних ресурсів (особистісних чи часових), страху перед невдачею і невпевненості у власних силах, немотивованість особистості, або ж, навпаки, її перфектну мотивацію. Відтак слова У. Шекспіра «Сумнів – зрадник.

Через нього ми багато що втрачаємо, бо боїмося ризикнути» [23] неабияк описують прокрастинатора.

Р. Vernstein писав: «...недіяння має значення. Чим більш невизначеним є результат, тим більшим може бути значення зволікання» [26].

Прокрастинація є спойлером (з англ. spoil – псувати) моральності. Відтак зовсім не достатньо знати, що правильно, краще бути самоорганізованим і дисциплінованим. Адже саме особиста дисципліна здатна ліквідувати прірву між хорошим наміром і доброю справою.

Виходячи з тих визначень що нами було проаналізовано, спробуємо надати власне тлумачення прокрастинації як уявляється нами як процес постійного добровільного зволікання щодо виконання важливих справ, у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особи.

В цілому ми розглядаємо прокрастинацію як реакцію або відповідь на заплановані справи, в цьому випадку реакції можна розподілити на дві групи: активні та пасивні. Головною реакцією в першій групі є напруга, які щільно пов'язана зі станом невдоволення та прострацією, в цьому випадку її підставою буде страх або невдача чи успіх. В той самий час в основі реакцій другої групи активним чинником є розслаблення, яке виражається у форматі «приємні заняття та / або розваги». Виходячи з цих міркувань особистість (людина) обирає шлях з найменшим супротивом тому-що вважає себе негідною успіху, а тому й не хоче виділятися з поміж інших.

Т. Вайда «зводить причини прокрастинації до наступних чинників:

- 1) лінії як недостатньо сформованого працелюбства,
- 2) слабкості характеру,
- 3) недостатньої готовності,
- 4) затування, через присутність страху,
- 5) відсутності радості від роботи,
- 6) ситуативного перевантаження роботою,
- 7) втоми» [5].

Науковці Т. Мотрук і Д. Стеценко «до основних детермінант відносять:

- 1) перфекціонізм, страх неуспіху;
- 2) страх успіху як додаткових обов'язків, які можуть виникнути у разі успішного виконання завдання;
- 3) тривожність (особистісна і ситуативна);
- 4) невміння планувати (погана орієнтація у часі, не визначення пріоритетності справ);
- 5) потребу в підвищеній стимуляції (мобілізація особистості)» [13].

На початку ХХ століття значно актуалізувалось питання «зволікання» і тому воно стало предметом наукових досліджень вчених різних країн, спонукальним фактором до цього стала зростаюча кількість осіб які прокрастинують, та низкою негативних тенденцій у цьому процесі що виявляється у наступному: шкідливий вплив на розвиток особистості, продуктивність, працездатність, кар'єрне зростання, професійну успішність, задоволеність працею тощо.

Актуалізація питання «відкладання на потім» справ, та життя зокрема, зумовили появу цілого напрямку у психології. Акцент робиться в першу чергу на особливості прокрастинації та природу її виникнення, такими дослідниками: J. Burka, J. Ferrari, J. Johnson, W. McCowin's, N. Milgram, R. Tenne, P. Steel, Я. Варварічева, В. Ковилін та ін.

Вітчизняні дослідники «С. Бази́ка, М. Дворник звернулися до дослідження цього явища тільки на поч. ХХІ ст.» [3; 8]. Хоча можна відмітити що у вітчизняному науковому просторі відбувалися спроби дослідження проблематики лінощів, відсутності мотивації та сили волі, нерозвиненості професійних навичок, оптимізації витрат часу особистості але вони не стали такими що їх можна віднести до прокрастинації.

Звернутись до визначення терміна «прокрастинація» та її універсальної теорії нас спонукало відсутність у сучасній психології загальноприйнятого визначення.

Виходячи з аналізу означеної проблеми автор ставить за мету дослідити розвиток теоретичних уявлень щодо прокрастинації, визначення її вирізняльних ознак, детермінант і динаміки. Все це віднайшло свій практичний вияв у бажанні надати характеристику

поняттю «прокрастинація»; здійснити реконструкцію розуміння про прокрастинацію. Сьогодні розуміння що ж таке прокрастинація отожднюється із діяльністю, результат якої надважливий для людини. Це істотно вирізняє її з поміж лінощів і нудьгування («boreout») а також на роботі або під час навчання та відпочинку.

Не варто вважати що прокрастинація це лише ситуативний прояв бажання що-небудь не виконувати або ледачість, вона може бути дуже різноплановою за своєю суттю (особистісні характеристики) та змістом комплексом її особливостей (природними психофізіологічними завдатками, психологічними особливостями, що відображають мотиваційну та вольову сфери особистості).

Дослідники В. Воробйова та І. Якиманська зазначають, «що лінощі – це швидше бажання щось не робити, а не відсутність бажання щось робити» [7]. «Коли людина лінується, вона не хоче виконувати яку-небудь роботу, вона не усвідомлює її важливості, необхідності та не переживає яких-небудь емоцій з цього приводу. Тоді як прокрастинатор усвідомлює важливість роботи та спеціально шукає аргументи, якими виправдовує перед собою її відкладання на потім. Він і хотів би що-небудь зробити, але в нього не виходить почати це робити» [14]. Відтак принцип прокрастинатора «спочатку зроблю це неважливе, а потім займуся важливим» [14] він є доказом того що в людини є певні сумніви щодо необхідності вчинити ту чи іншу дію, недостатньо ресурсів, страх, невпевненість, відсутність мотивації, або ж, навпаки наявність перфектної мотивації. Відтак слова У. Шекспіра «Сумнів – зрадник. Через нього ми багато що втрачаємо, бо боїмося ризикнути» [23] неабияк описують прокрастинатора.

Прокрастинацію «не можна плутати з відпочинком, який збагачує людину новою енергією. Прокрастинуючи, ми, навпаки, її втрачаємо, а відтак: чим менше у нас залишається енергії, тим більше зростають шанси відкласти виконання завдання на невизначений термін і знову нічого не робити» [14].

Прокрастинацію традиційно асоціюють з такими аморальними якостями як неадаптивність, дисфункціональність, пасивність, відсутність самоорганізації тощо. У позитивному плані прокрастинацію можна розглядати лише у випадку відкладання виконання за-

вданы як пов'язане зі зменшенням негативних моментів у процесі їх реалізації, коли зволікання стимулює до того що ці справи не варті уваги.

Але, прокрастинація може бути ознакою того, що зволікання людиною роботи призведе до внутрішнього протесту, до усвідомлення непотрібності та не важливості цієї роботи взагалі. Тобто людина вчиняє так що серед безлічі справ, в неї фактично немає часу на важливу роботу. Іншими словами дрібні справи з'їдають час, який пішов би на великі справи.

Для прикладу, Р. Bernstein писав: «...недіяння має значення. Чим більш невизначеним є результат, тим більшим може бути значення зволікання» [26]. Проте на наш погляд, позитивна форма прокрастинації є вторинною.

Ознаки прокрастинації можуть спостерігатися у всіх сферах життєдіяльності людини: у навчанні, у роботі, в бізнесі, в домашніх справах. Н. Фьоре зазначає, що людина може прокрастинувати в окремих сферах свого життя та зберігати контроль над ситуацією в більшості інших [21].

**Висновки.** Підсумовуючи викладений матеріал доцільно зазначити, що прокрастинація є процесом добровільного ухиляння від виконання важливих завдань, у зв'язку з нерозвиненістю вольової поведінки особистості.

Крім того, варто зазначити, що зволікання зазвичай призводить до негативних наслідків як в особистісному, так і в професійному плані.

Історико-філософські дослідження дають підставу подальшого аналізу механізмів впливу прокрастинації на управлінську діяльність державних службовців; специфіці функціонування механізмів прокрастинації структурі особистості державних службовців; побудові структурної моделі діагностики соціально-психологічного впливу на прокрастинацію в умовах державно-управлінської діяльності.

**Стаття надійшла до редакції: 28.06.19**

## CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF PROFESSIONALIZATION OF CIVIL SERVANTS: A HISTORICAL-PHILOSOPHICAL ANALYSIS OF THE PROCRASTINATION PROBLEM

***Lyudmila Kotlyar***, associate Professor of the Danube Institute,  
Odessa National Maritime Academy National University, Izmail, Ukraine

.....

*The article is devoted to defining the essence of procrastination as a psychological term in the process of professionalization of civil servants. As a result of the analysis of scientific sources, a historical and philosophical analysis of the problem of procrastination was made.*

*Having analyzed the author's visions of the term "procrastination", we can conclude that there are concepts close to it in content, such as: procrastination, snooze, avoidance, delay, disorder, unmanageability, laziness, boredom, rest, etc. Often, procrastination is manifested in activity, the result of which is very important to the individual. In this context, it is different from laziness and boreout at work or while studying, resting.*

*The author aims to investigate the development of theoretical concepts of procrastination, to determine its distinguishing features, determinants and dynamics. All this has found its practical expression in the desire to characterize the concept of "procrastination"; to reconstruct the understanding of procrastination. Today, the understanding of what procrastination is like is equated with activity, the result of which is crucial to man. This distinguishes them significantly between laziness and boreout, as well as at work or during training and rest.*

*In particular, the article deals with current scientific approaches to the definition of terms. The submission is the author's position regarding the definition of the essence of procrastination as a process of voluntarily delaying the execution of important cases in connection with the underdeveloped willful behavior of the individual.*

**Keywords:** *civil servant, procrastination, procrastinator, volitional personality behavior, self-regulation.*

**Received: 28.06.19**

## References

1. Garasimov T.Z. (2012). Natural and social determinants formation of deviant behavior of man: philosophical and legal dimension: monograph / T. Z. Garasimov. - Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 2012. - 420
2. Hesiod // Encyclopedic Dictionary of Philosophy / VI Shyncharchuk et al. – Kiev: Abris, 2002-742s.
3. Bazaika EL The phenomenon of psychophysiological state of procrastination [Electronic resource] / EL Bazaika Interdisciplinary research in science and education. - 2012. – No. 1 K. - Access mode: [www.es.rae.ru/mino/158-1023](http://www.es.rae.ru/mino/158-1023)
4. Borovskaya N.V. (2008). Psychological and psychophysiological prerequisites of student laziness: diss... on the nipple. uch. degrees in psychology. N. - 19.00.07 Educational Psychology / Borovskaya Natalia Vladimirovna. - St. Petersburg, 2008. - 168 p.
5. Vajda T.S. (2016). Procrastination as a component of the behavior of police officers and its prevention during the professional training of cadets at the Ministry of Internal Affairs of Ukraine [Electronic resource] / TS Vajda // Legal Bulletin. - 2016. - VIP. 2, pp. 197-211. - Access mode: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub\\_2016\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2016_2_22)
6. Varvaricheva Ya. I. The phenomenon of procrastination: problems and prospects of research / Ya. I. Varvaricheva // Questions of psychology. - 2010. – No. 3. - P. 121-131.
7. Vorobyov, V.V. (2003). Psychology of laziness: the formulation of the problem / VV Vorobyov, IS Yakimanskaya. Orenburg, 2003. 57 p.
8. Dvornik M.S. (2014) Socio-psychological practices of delay in constructing the personality of one's future: dis. ... Cand. psych. Sciences: 19.00.05 / Dvornik Marina Sergeevna. - Kyiv, 2014. - 200 p.
9. Jewish Wise Men. From the time of mishnah to our day / Comp. and translation by Alexander Katz, Zvi Vass. - Jerusalem: Shut Ami, 2008. - 641 p.
10. VSKovylin, Theoretical Foundations for the Study of the Prostratification Phenomenon [Electronic resource] / Vadim Kovylin // Electronic scientific journal “Personality in a Changing World: Health, Adaptation, Development. - 2013. – No. 2. - Access mode: <http://www.hunjournal.rzgm.ru>
11. Kuznetsov M.A. Prostratination as a factor of emotional attitude of students to educational activity [Electronic resource] / MA Kuznetsov, Ya. V. Kozub // Bulletin of the Dnipropetrovsk University. Series: Psychology. - 2016. – VIP. 22. P. 61-70. - Access mode: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdups\\_2016\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdups_2016_2)



12. B. Meshcheryakov, Big Psychological Dictionary / Boris Guryevich Meshcheryakov, Vladimir Petrovich Zinchenko. - 3rd ed. - M.: 2002. - P. 373.

13. Motruk T.O. (2014). Procrastination as an inhibitor of successful personality development / TO Motruk, DV Stetsenko // Topical Issues of Modern Psychology: Materials of the All-Ukrainian Scientific and Practical Conference of Students, Graduate Students and Young Scientists (Sumy, May 15) 2014). - Sumy: AS Makarenko SSU, 2014. - 388 p.

14. Mychko V.N. (2016). Procrastination as a Phenomenon and Lifestyle of Modern Man / VN Mychko // Young Scientist. - 2016. – No. 25. - P. 651-654. <https://moluch.ru/archive/129/35866/>

15. Tailor F. (2015). Wait! How to postpone the decision until the last moment and... win / Frank Portnoy; trans. with English. AA Kurysheva. - M.: AST, 2015. - 384 p.

16. Pasnichenko A.E. (1995). Assessment of individual-age features of the development of volitional personality traits: author. diss. for the sciences. degree of Cand. psych. Sciences: 19.00.01 General psychology, personality psychology, history of psychology AE Pasnichenko. - Chernivtsi, 1995. - 20 p.

17. Pilipenko V.E. (1993). Social regulation of labor behavior (sociological analysis) / VE Pilipenko. - K., 1993. - 126 c.

18. Pirkei Avot (Father Teaching) [Electronic resource] // The Kabbalah Digital Library - Access Mode: <http://lib.kabbalah.info/?e=d-00000-00---0russianc--00-0- -0-10-0 --- 0 --- 0prompt-10 --- 4 ----- 0-11-11-ru-50 --- 20-about --- 00-0- 1-00-11-1-0utfZz-8-00 & a = d & c = russianc & cl = CL2.10 & d = HASHb1e7cd23421e8d597730b0.1>

19. Skryzhynska M.V. (2013). Thucydides // Encyclopedia of the History of Ukraine: in 10 vols. / ed.: V.A. Smoly (head), etc.; Institute of History of Ukraine NAS of Ukraine. - K.: Sciences. opinion, 2013

20. Spivak V.A. (2000). Organizational behavior and personnel management / VA Spivak. - St. Petersburg.: Peter, 2000. - 416 p.

21. Fiore N. (2013). An easy way to stop putting things off for later / Neil Fiore. - Moscow: Mann, Ivanov and Ferber; 2013 - 276 p.

22. Shaygorodsky Y. (2013). Syndrome of political procrastination: causes and consequences / Yuri Shaygorodsky // Political management: Sciences. magazine / heads. ed. Yu. J. Shaygorodsky. - 2013. – No. 59. - P. 16-29.

23. Shakespeare W. (1949). Measure for Measure / Shakespeare B. // Complete. comp. op.: 8 vol. / Ed. AA Smirnova. - M.; L.: Academia, 1949. - T. 7. - P. 377-504.

24. Shchepanskii Ya. (1969). *Elementary Concepts of Sociology* / Jan Shchepansky. - M., 1969. – 240 p.

25. Aitken M. E. (2017). A personality profile of the college student procrastinator. (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh, 1982). *Dissertation Abstracts International*. – Pittsburg, 1982. – 43 722.«Young Scientist» • No. 5 (45) • May, 2017

26. Bernstein P. L. (1998). *Against the gods: The remarkable story of risk* [Electronic Resource] / Peter L. Bernstein. – New York: Wiley, 1998. – 400 p. – Mode of access: <https://www.amazon.com/Against-Gods-Remarkable-Story-Risk/dp/047>

27. Colegrove M. (2004). *Be a Last-Minute Leader, Not a Procrastinator* / M. B. Colegrove, J. L. Shaw, C. S. P. Shepherd. – New York: iUniverse, Inc, 2004. – 90 p.

28. Ellis A. (1979). *Overcoming procrastination* / A. Ellis, W. J. Knaus. – New York: Signet Books, 1979. – 180 p.

29. Equainville David d' *Encyclopédie joyeuse de la procrastination* / David d' Equainville. – Paris: Le Contrepoint, 2016. – 109 p.

30. Ferrari J. R. *Procrastination and task avoidance: Theory, research, and treatment* / J. R. Ferrari, J. L. Johnson, W. G. McCown. – NY: Springer, 1995. – 268 p.

31. Harriott J.(1996). Prevalence of procrastination among samples of adults. J. Harriott, J. R. Ferrari // *Psychological Reports*. – 1996. – Vol. 78. – P. 611-616.

32. Knaus B. *A Historical View of Procrastination* [Electronic Resource] / Bill Knaus. – Mode of Access: <https://www.psychologytoday.com/blog/science-and-sensibility/201104/historical-view-procrastination>

33. Lay C. H. *At last, my research article on procrastination* / C. H. Lay // *Journal of Research in Personality*. – 1986. – Vol. 20. – P. 474-495.

34. Milgram N. A. *Procrastination: A malady of modern time* / Noach Milgram // *Boletin de Psicologia*. – 1992. – Vol. 35:83

35. *Online Etymology Dictionary* [Electronic Resource] / Douglas Harper – Mode of access: <http://www.etymonline.com/index.php?term=procrastination>

36. Rothblum E. D. *Affective, cognitive, and behavioral differences between high and low procrastinators* / E. D. Rothblum, L. J. Solomon & J. Murakami // *Journal of Counseling Psychology*. – 1986. – Vol. 33. – P. 387-394.

37. Solomon L. J. *Academic procrastination: Frequency and cognitive-behavioral correlates* / L. J. Solomon, E. D. Rothblum // *Journal of Counseling Psychology*. – 1984. – Vol. 31. – P. 503-509.

38. Schouwenburg H. C. Academic procrastination: Theoretical notions, measurement, and research // In Counseling the procrastinator in academic settings; ed. by H. C. Schouwenburg, C. H. Lay, T. A. Pychyl, J. R. Ferrari. – Washington, DC: American Psychological Association, 2004. – P. 3-17.

39. Steel P. The nature of procrastination: a meta-analytic and theoretical review of quintessential self-regulatory failure [Electronic Resource] / Piers Steel // Psychological bulletin. – 2007. – Vol. 133(1). – P. 65-94. – Mode of Access: <https://ru.scribd.com/doc/63679278/STEEL-P-The-Nature-of-Procrastination-A-Meta-Analytic-and-Theoretical-Review-of-Quintessential-Self-Regulatory-Failure>

40. The American Heritage Dictionary of the English Language [Electronic Resource]. – Fifth Edition. – Mode of access: <https://ahdictionary.com/word/search.html?q=procrastination>

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Котляр Людмила Іванівна:** Дунайський інститут, національного університету «Одеська морська академія», Одеська обл., м. Ізмаїл, вул. Фанаторийська 9, 68601 Україна

**Lyudmila Kotlyar:** Danube Institute, Odessa National Maritime Academy National University, 68601 Izmail, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0002-4785-0956**

**E-mail: kotliar.62@ukr.net**

УДК 352.071.55.071.6(1-21/-22)

DOI: 10.34132/pard2019.05.05

## ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА СТАТУТНУ НОРМОТВОРЧИСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

**Сиченко В.В.**, д-р наук з держ. упр., професор, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

**Тарасенко Т.М.**, канд. наук з держ. упр., доцент, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Дніпро, Україна

**Пугач А.М.**, д-р наук з держ. упр., доцент, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

У статті досліджуються статuti об'єднаних територіальних громад на предмет виявлення зміни підходів до розгляду поняття «територіальна громада» у контексті нових аспектів, пов'язаних із створенням об'єднаних територіальних громад. Особливу увагу приділено поняттю «внутрішні громади» як структурного елемента системи місцевого самоврядування на рівні об'єднаної територіальної громади та визначенню найбільш характерних рис регламентації процедур участі їх членів у вирішенні питань місцевого значення. Виявлено загрози щодо належного представлення в статутах інтересів населених пунктів, які увійшли до об'єднаної територіальної громади, що пов'язується з проблемою консолідації їх жителів в єдину громаду та її легітимізацією. Відзначається проблема представлення на рівні статутів умов реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для різних категорій членів громади. Робиться прогноз щодо подальшого урізноманітнення організаційних форм взаємодії населених пунктів об'єднаної територіальної громади на основі створення різних форм консульта-

*ційно-дорадчих утворень при органах місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, як засобу забезпечення представництва інтересів всіх населених пунктів та всіх членів громади.*

**Ключові слова:** *об'єднана територіальна громада, внутрішні громади, члени територіальної громади, місцева демократія, система місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування, децентралізація влади.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Значні зміни у функціонуванні вітчизняної системи місцевого самоврядування, перш за все, що стосується її первинного елемента – територіальної громади, виявили низку аспектів, які потребують наукового аналізу. Зміни торкнулися територіальної основи, організаційного, матеріально-фінансового забезпечення базового рівня місцевого самоврядування, що супроводжується оновленням конституційно-правових засад регулювання суспільних відносин у цій сфері. Важливим джерелом для вивчення впливу децентралізації влади на місцеве самоврядування в Україні є локальна нормотворчість. Особливу увагу щодо цього викликають статuti об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Оскільки саме статuti територіальних громад детально визначають порядок і процедури реалізації цієї форми публічної влади на території відповідної громади. Призначенням статуту є визначення специфіки відповідної громади, особливостей здійснення місцевого самоврядування на відповідній території з урахуванням історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших аспектів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика статутної регламентації місцевого самоврядування знаходить відображення в значній кількості публікацій різних галузей знань. До цього напрямку наукових пошуків зверталися такі дослідники, як О. Батанов (структура статуту територіальної громади), Д. Заяць (розробка статутів територіальних громад), Г. Монастирський (статут територіальної громади з точки зору визначення муніципального управління), О. Орловський (регламентація в статутах територіальних громад процедури загальних зборів громадян), К. Соляник (статут

територіальної громади в системі муніципального права), Н. Чудик (історія статутів територіальних громад, предмети статутного регулювання та видова характеристика його норм, зарубіжний досвід у цій сфері) та інші [1; 3–8; 14; 29–32].

Питання прийняття статуту територіальної громади є предметом гострих дискусій в науковому середовищі. Значною мірою це зумовлено нормою Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що представницький орган місцевого самоврядування в межах конституційно-правових основ може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста [10], що означає неовоб'язковість прийняття цього документу. Однак більшість дослідників акцентують увагу на ролі та значенні статутів територіальних громад для розвитку місцевої демократії. Поряд із тим, процес створення ОТГ, як результат реформи місцевого самоврядування, прийняття статутів цих громад актуалізує потребу вивчення цих документів на предмет відображення змін, пов'язаних із децентралізацією влади, створенням умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Однак за цим напрямом постерігається брак наукових публікацій.

Для теорії та практики публічного управління науковий інтерес становлять наступні питання: застосування понять «територіальна громада» – «об'єднана територіальна громада» – «громада» в статутній нормотворчості; тенденції розвитку статутної регламентації процедур участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Їх вивчення дозволить отримати знання щодо нових характеристик громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування та особливостей реалізації цієї форми публічної влади на базовому рівні.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є розкриття змін розгляду територіальної громади в статутах ОТГ у контексті нових аспектів побудови взаємовідносин жителів населених пунктів ОТГ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За основу дослідницького матеріалу взято статuti ОТГ Дніпропетровської області.

Перелік таких громад на час дослідження містив 63 ОТГ [2]. Розгляд інформації, розміщеної на офіційних сайтах місцевих рад ОТГ, засвідчив значку кількість випадків відсутності відомостей про наявність статуту громади. Відповідно до наявної інформації було виявлено й проаналізовано 15 статутів. Необхідно також зазначити, що серед виявлених статутів є випадки, коли тексти розміщуються без позначення дати й номера рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про його затвердження та дати й номера реєстрації головними територіальними управліннями юстиції. Зустрічаються випадки, коли є інформація про наявність статуту, однак його текст на сайті не розміщено.

Аналіз статутів ОТГ Дніпропетровської області дозволяє зазначити, що в об'єднаних громадах, поняття «територіальна громада» та «громада» застосовується поряд із категорією «об'єднана територіальна громада» як синоніми, де ОТГ відображає, передусім, зміни територіальних меж громади. Водночас ці зміни спричиняють появу інших аспектів розгляду територіальної громади. Це знаходить відображення в наступних формулюваннях статутів: «населені пункти як територіальна основа громади» «населені пункти як територіальна одиниця Громади», «населені пункти, підпорядковані Громаді», «населені пункти, підпорядковані міській раді» [19], «населені пункти територіальної громади» [28], «розвиток територіальної громади та її населених пунктів» [15]. Отже, з одного боку, мова йде про акцентування уваги на фіксуванні території громади як цілісного відображення базового рівня місцевого самоврядування, а з іншого – про виокремлення населених пунктів територіальної громади, які утворили ОТГ.

Проблематика особливостей розгляду ОТГ яскраво простежуються в положеннях статуту про символіку таких громад. Мова йде про те, що «Населені пункти, які входять до складу Громади можуть мати свої власні герби», «Окремі населені пункти громади можуть мати власну офіційну символіку» [19; 24], що виокремлює їх як складові елементи громади. Прикладом положення про право населених пунктів на власний герб є положення про те, що його затвердження «здійснюється сільською радою ОТГ за поданням старости

села, після обговорення проекту герба на громадських слуханнях». Також зазначається, що «Історичні герби, які мали поселення до їх входження до складу ОТГ, не підлягають Perezatverdzhenniu, якщо не було прийнято іншого рішення на загальних зборах жителів цього поселення» [18; 22]. Герби поселень, що входять до складу «використовуються поряд із символікою громади на святах цих поселень, будівлях комунальної власності, що знаходяться у цих поселеннях» [18]. Протилежним є наступний підхід до розгляду питання символіки громади: «Окремі населені пункти громади не можуть мати власної офіційної символіки» [16–17; 13; 23; 25; 27]; «територіальна громада села власної символіки не має» [20].

Необхідно зазначити, що в результаті реформи місцевого самоврядування передбачається, що основним поняттям, яке визначатиме базовий елемент системи місцевого самоврядування в Україні, стане «громада». Однак, на практиці складнощі виявляються не тільки в розумінні співвідношення понять «громада», «територіальна громада», «об'єднана територіальна громада», але й понять «населений пункт», «адміністративно-територіальна одиниця». Дослідження свідчить про те, що зі створенням ОТГ відбулася певна трансформація визначення самої системи місцевого самоврядування на базовому рівні, що підтверджується представленням в статутах окремо таких елементів як «територіальна громада» та «внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади» [15–17; 13; 28; 23–25; 27]. Хоча є випадки, коли в переліку елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади внутрішні громади не виокремлюються, а базовий елемент цієї системи визначається як територіальна громада села, селища [20; 23; 26;], або об'єднана територіальна громада [21].

Внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади, розглядаються як структурні елементи територіальної громади, членами яких є жителі населених пунктів, крім адміністративного центру громади [15–17; 13; 23–25; 27], або як «внутрішні громади, які утворюють жителі сіл ОТГ» [18]. Їх інтереси в органах місцевого самоврядування територіальної громади представляє староста села, депутати ради, яких обрано у відповідних одноман-



датних виборчих округах [15–17; 23–25]. Виокремлення адміністративного центру ОТГ та її населених пунктів актуалізує питання врахування інтересів і потреб усіх жителів ОТГ, усіх населених пунктів об'єднаної громади, формування розуміння єдності територіальної громади.

У питанні визначення членів територіальної громади зустрічаються випадки, коли відбувається звуження їх кола. Так, положення про те, що «До складу Громади входять громадяни України, що постійно проживають на її території та є платниками місцевих податків і зборів. Такі особи вважаються членами Громади» [22] можна розглядати як обмеження права жителів на місцеве самоврядування. Адже за вітчизняним законодавством членами територіальної громади є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання», інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади [12].

Особливий інтерес становить питання регулювання участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно до вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок організації та проведення: місцевих виборів визначається відповідним законом; місцевого референдуму, також, має визначатися окремим законом; загальних зборів громадян – законом та статутом територіальної громади; місцевої ініціативи – місцевою радою або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [10]. Тим самим, базовий закон містить низку відсилочних, бланкетних норм стосовно регламентації такої участі. Статут територіальної громади є одним з найважливіших нормативно-правових актів із визначення порядку, процедур здійснення основних форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні.

Основними формами участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, які розглядаються в статутах ОТГ Дніпропетровської області, є: місцеві вибори, місцевий референдум, за-

гальні збори (конференція) членів територіальної громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, звернення громадян, індивідуальні, колективні петиції громадян [19; 23; 26]. Перелік цих форм може бути представлений більш широко: можливість присутності члена громади на засіданнях органів місцевого самоврядування, можливість бути обраним на відповідні посади місцевого самоврядування; консультативно-дорадчі органи; громадський контроль за органами та посадовими особами місцевого самоврядування; інститути громадянського суспільства, що займаються питаннями місцевого самоврядування тощо [15–17; 13; 20–21; 28; 23–25; 27]. Цей перелік не є вичерпним, що повною мірою відповідає міжнародним стандартам місцевого самоврядування.

В статутах ОТГ зустрічається наступний поділ членів територіальної громади: члени територіальної громади та повноправні члени територіальної громади. Особливістю останніх є наявність у них права на участь у місцевих виборах та місцевих референдумах [15; 17; 23–25; 27]. Прикладом підходу до розгляду можливостей участі відповідно до наявності права голосу на місцевих виборах є наступне положення: «члени територіальної громади, які мають право голосу на місцевих виборах, можуть бути обраними депутатами відповідної ради, головою територіальної громади та посадовими особами органів самоорганізації населення» [20 – 21]. Іншим варіантом є зазначення того, що членами територіальної громади не можуть бути громадяни, які постійно не проживають на території сіл, які створили ОТГ [20].

Прикладом уточнення поділу на повноправних членів територіальної громади та членів з обмеженою муніципальною право- та дієздатністю є положення про те, що перші – це громадяни України – жителі населених пунктів громади, які мають активне виборче право, які володіють муніципальною право- та дієздатністю в повному обсязі, а другі – жителі населених пунктів громади, які є іноземцями, особами без громадянства; неповнолітні громадяни України; громадяни України, яких визнано судом недієздатними або такі, що перебувають на строковій військовій службі чи відбувають

покарання в місцях позбавлення волі. При цьому зазначається, що останні позбавлені права участі у місцевих виборах, місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання, права займати посади в органах місцевого самоврядування територіальної громади [16; 13; 28]. У якості аналога поняття «повноправні члени територіальної громади», в окремих статутах, виокремлюється така категорія як «активні члени територіальної громади» [21].

Ще одним варіантом уточнення різного рівня суб'єктності членів територіальної громади є наступне положення: «До Славгородської територіальної громади належать жителі населених пунктів, що входять до складу Славгородської селищної ради, об'єднані постійним проживанням у їх межах, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, без збереження самостійності кожного з цих населених пунктів (за принципом муніципального унітаризму)... Право на участь у здійсненні місцевого самоврядування у повному обсязі мають члени територіальної громади – громадяни України, які досягли 18-річного віку і не визнані судом недієздатними, а саме: мають право обирати органи і посадових осіб місцевого самоврядування, бути обраними або призначеними до керівних органів місцевого самоврядування, брати участь у місцевих референдумах, та користуватися іншими, передбаченими Конституцією, законами України та цим Статутом, правами на участь у здійсненні місцевого самоврядування» [26].

Значний інтерес становлять положення статутів про визначення можливостей членів територіальної громади брати участь у загальних зборах громадян, громадських слуханнях, місцевій ініціативі, органах самоорганізації населення. Так, зокрема, що стосується роботи загальних зборів громадян, є приклади визначення того, що в цій роботі беруть участь члени територіальної громади, які мають право голосу на місцевих виборах та які проживають на відповідній території [20–21]. Чи не є це обмеженням права інших членів брати участь у загальних зборах громадян?

Звернемось до документів, які регулюють це питання, а саме до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні

збори громадян за місцем проживання в Україні» (в умовах відсутності окремого закону постанова є основним документом, в якому найбільш повно визначено це питання). У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надається наступне визначення загальних зборів: «загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення» [10]. Як бачимо, мова йде про загальні збори всіх чи частини жителів, а не громадян України. Хоча, стаття 8 цього закону має назву «Загальні збори громадян», де зазначається, що «Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення» [10]. Однак тут чітко не зазначається, що мова йде про громадян України, поняття громадян містить скоріше загальний зміст щодо позначення осіб, які беруть в них участь. Крім того, саме визначення цієї форми участі – «загальні збори громадян» було нормативно врегульовано в згадуваній постанові Верховної Ради України ще у 1993 р., до прийняття базового закону та до ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування. У постанові зазначено, що загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян, у їх роботі мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території [9]. На наш погляд, застосування поняття «громадян», призводить до обмеження права інших членів територіальної громади брати участь в загальних зборах, адже її членами є як громадяни України так і іноземці та особи без громадянства. Тут головним критерієм є законне проживання на відповідній території. Тим більше, що законодавче визначення поняття «територіальна громада» визначається як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [10]. Враховуючи це та сучасні вимоги до розвитку форм місцевої демократії можна зазначити, що сьогодні є доцільним переглянути формулювання «загальні збори громадян» на користь формулювання «загальні збори жителів громади» або «загальні збори членів громади». Схожа думка зустрічається в інших дослідженнях, зокрема О. Орловського. Серед аргументів проти обмеження участі

жителів у загальних зборах йдеться про те, що форми участі, що стосуються громадян України окремо визначені законодавством, до того ж, рекомендаційний характер рішень цих зборів, дозволяє відмовитись від такого обмеження. Тому висловлюється думка про доцільність застосування поняття «загальні збори членів територіальної громади» [8].

Обмеження участі членів ОТГ в громадських слуханнях та місцевій ініціативі розкривається в низці наступних положень: «Участь у ініціюванні та проведенні громадських слухань може брати будь-який дієздатний член ОТГ, який має право голосу на місцевих виборах»; «Місцеві ініціативи реалізуються через ініціативні групи, які створюються у складі не менш як 10 дієздатних членів ОТГ, що мають право голосу на місцевих виборах» [18]. Поряд із тим надається можливість участі членів ОТГ, які на законних підставах тимчасово або постійно проживають в межах ОТГ або відповідної її частини у зборах громадян за місцем проживання.

Диференціація участі членів ОТГ у місцевій ініціативі, також, розкривається в наступному положенні: реєстрація проекту рішення Ради, поданого у порядку місцевої ініціативи, «що стосується окремого населеного пункту громади, здійснюється секретарем Ради за умови підтримки такого проекту рішення не менше як 100 повноправними членами Територіальної громади – жителями цього населеного пункту» [13]. Підкреслюється, що особи, які не зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади, але які володіють нерухомим майном на території громади, працюють на території громади, ведуть іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до місцевого бюджету територіальної громади, користуються усіма правами членів територіальної громади, окрім активного виборчого права, права участі у місцевих референдумах, загальних зборах громадян за місцем проживання [16; 18; 28].

Що стосується обмеження можливостей членів громади, які не є громадянами України, брати участь в роботі органів самоорганізації населення, то таким прикладом є положення про те, що «Обирати та бути обраними до органів самоорганізації населення можуть громадяни України, які на законних підставах проживають

на території» [20]. Хоча, у статті 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення» зазначено, що «Обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення в порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території» [11].

В окремих випадках в текстах статутів органи самоорганізації населення не розглядаються в переліку форм реалізації права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування, при цьому вони включаються до елементів системи місцевого самоврядування на рівні громади [21]. Є приклади, коли органи самоорганізації населення не включені ні до елементів цієї системи, ні до переліку форм участі, при цьому, розглядаються в окремій главі статуту. Також зустрічаються випадки, коли зазначається, що територіальна громада здійснює право на місцеве самоврядування безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування та органи самоорганізації населення [28; 25]. Викликає інтерес положення статутів про те, що органи самоорганізації населення як представницькі органи «утворюються членами Територіальної громади, що проживають в її окремих населених пунктах, які не є адміністративним центром громади або на певній території населеного пункту...» [24–25; 27].

Отже, положення статутів щодо роз'яснення можливостей реалізації різних форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування на основі поділу членів громади на дві категорії, з одного боку, дозволяють на рівні статуту конкретизувати розрізненні положення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» тощо. З іншого боку, практика свідчить про існування проблем регламентування та забезпечення прав членів територіальної громади на участь у загальних зборах, громадських слуханнях, місцевих ініціативах, органах самоорганізації населення.

Водночас дослідження виявило низку позитивних моментів. Важливим аспектом розвитку місцевої демократії стає закріплення участі інститутів громадянського суспільства як дієвих суб'єктів вирішення питань місцевого значення. Це знаходить відображення

в статутних нормах з питань громадського контролю, який здійснюється на основі аналізу відповідної інформації, надсилання інформаційних запитів, ініціювання звітів, створення громадських контрольних інспекцій, ініціювання проведення громадських слухань тощо [15–17; 13; 28; 24–25; 27]. Показовим, також, є приклад закріплення в одному з статутів положення про те, що «органи місцевого самоврядування територіальної громади та їхні посадові особи, органи самоорганізації населення можуть укладати з інститутами громадянського суспільства договори (угоди) про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення» [17; 13; 28; 24–25; 27]. В окремих випадках передбачається можливість запровадження інституту Муніципального омбудсмена з питань захисту прав і свобод членів територіальної громади, у тому числі їх окремих категорій. Серед таких категорій, поряд із пенсіонерами, інвалідами, ветеранами війни, представниками національних меншин, вимушеними переселенцями, учасниками АТО виокремлено таку категорію як «члени внутрішніх громад» [16; 13]. Також зустрічаються приклади закріплення можливості створення радою ОТГ «координуючого органу з питань добросусідства разом із радами суміжних громад» [18] та включення до системи місцевого самоврядування територіальної громади громадської ради при виконавчому комітеті [16]. Є випадки передбачення процедури розгляду соціально-політичних конфліктів в громаді, закріплення «принципів громадянського миру та злагоди між членами територіальної громади, захисту прав, поваги гідності й інтересів різноманітних соціальних, етнічних і релігійних груп громадян», принципу єдності – «всі рішення, що приймаються, мають забезпечувати єдність територіальної громади, позитивно впливати на розвиток усіх поселень, що входять до складу громади, з метою вирівнювання якості життя та можливостей для всіх жителів громади») [16; 20–21; 18].

Дослідження дозволяє виокремити наступні аспекти розвитку статутної нормотворчості ОТГ:

- застосування поняття «внутрішня громада» для позначення населених пунктів, які увійшли до ОТГ, що вимагає належного представлення їх інтересів;

- розподіл членів територіальної громади на повноправних членів – громадян України, які мають активне виборче право, та членів територіальної громади з обмеженою участю у різних формах місцевої демократії; іноді розподіл представлено такими категоріями як «члени територіальної громади» та «жителі населених пунктів громади»;

- розгляд населених пунктів ОТГ як територіальної основи для створення органу самоорганізації населення, що має особливе значення для забезпечення участі, реалізації інтересів «внутрішніх громад» ОТГ;

- урізноманітнення організаційних форм, спрямованих на побудову партнерських відносин органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади (громадська рада при виконавчому комітеті; укладання договорів з інститутами громадянського суспільства про взаємодію і співробітництво у вирішенні питань місцевого значення; громадський контроль діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; Уповноважений Територіальної громади з питань захисту прав членів територіальної громади (або Муніципальний омбудсмен з питань захисту прав і свобод членів територіальної громади); Дитячий омбудсмен);

- розширення переліку принципів діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади, органів самоорганізації населення, зокрема таких як ефективність, сталість, екологічність, системність, відкритість, громадська участь.

**Висновки.** Отже, розгляд співвідношення понять «територіальна громада», «об'єднана територіальна громада», «громада» передбачає звернення до таких категорій як «населений пункт», «адміністративно-територіальна одиниця», «адміністративний центр». З точки зору законодавчого визначення для «територіальної громади» та «об'єднаної територіальної громади» спільними є такі поняття як самостійна «адміністративно-територіальна одиниця» та «єдиний адміністративний центр». Для ОТГ особливого значення набуває забезпечення інтересів населених пунктів, які увійшли до ОТГ, та консолідація їх жителів в єдину громаду. Результати дослідження дають змогу висунути певні застереження щодо можливих подаль-



ших складностей регулювання відносин та справедливого представлення інтересів усіх населених пунктів в ОТГ. Окрім того, значні територіальні зміни, пов'язані зі створенням ОТГ та подальші очікування змін адміністративно-територіального устрою на районному рівні, вимагають зваженого підходу до територіальної організації влади на субрегіональному рівні.

Статут територіальної громади має ключове значення для територіальної громади як сукупності її членів, у ньому зацікавлені, у першу чергу, самі жителі, а вже потім органи місцевого самоврядування. Тим більше, що за вітчизняним законодавством саме поняття «місцеве самоврядування» визначається не через органи місцевого самоврядування, як це здійснено в Європейській хартії місцевого самоврядування, а через територіальну громаду. Навіть районний та обласний рівні місцевого самоврядування розглядаються як рівень представлення спільних інтересів територіальних громад районів та області. Тим самим, статут дозволяє закріпити статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Стосовно статуту ОТГ можна зробити висновок про його виключну важливість для створення умов консолідації всіх членів територіальної громади, для легітимізації ОТГ. Особливого значення в таких статутах набуває питання конкретизації статусу населених пунктів, положень щодо побудови взаємовідносин населених пунктів, які увійшли до ОТГ. Значущість цього підтверджується виявленням проблеми забезпечення умов для реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для різних членів громади.

Також дослідження дозволяє припустити подальше урізноманітнення організаційних форм взаємодії між населеними пунктами ОТГ щодо вирішення питань місцевого значення. Передусім це стосується створення різних форм консультативно-дорадчих утворень при органах місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, які дозволяють забезпечити представництво інтересів жителів населених пунктів ОТГ.

**Стаття надійшла до редакції: 05.05.2019**



*and “community” are used along with the term “united territorial community” as synonyms, where OTG reflects, above all, changes in territorial boundaries of a community. At the same time, these changes cause the appearance of other considerations of a territorial community. On the one hand, it is about focusing on understanding a territorial community as a holistic reflection of the basic level of local government, and on the other hand, about separation of settlements of a territorial community which formed an OTG.*

*In practice, difficulties occur not only in the understanding of the relations between “community”, “territorial community”, and “united territorial community”, but such concepts as “settlement” and “administrative and territorial unit”. The study shows that along the OTG creation, there has been a certain transformation in defining the local government system at the basic level. That is confirmed by the emergence in the OTG statutes of such an element as “internal communities”, which are considered as structural elements of a territorial community, whose members are the residents of the settlements rather than the administrative center of the community. Separation of the OTG administrative center and its settlements actualizes the issue of taking into account interests and needs of all residents of the OTG, all settlements of a united community, forming the understanding of the unity of a territorial community.*

*The research found the threat of limiting the range of territorial community members to only Ukrainian citizens, which restricts the rights of other residents to local government, since under the national law members of a territorial community are citizens of Ukraine, foreigners, and stateless persons. The following division of the members of the territorial community is found in the OTG statutes: members of the territorial community and full members of the territorial community; full members of the territorial community and members with limited municipal and legal capacity; active members of the territorial community. That is related to identifying their capabilities to exercise their rights to direct participation in local issues. Thus, it is confirmed that the division of members of a community into two categories in terms of the presence or absence of active suffrage, on the one hand, allows specifying at the statutory level the disparate provisions in the laws of Ukraine “On Local*

*Self-Government in Ukraine”, “On Local Elections”, and others. On the other hand, the study shows the existence of a problem related to regulation of the territorial community members` rights to participate in general meeting, public hearings, local initiatives, and local government bodies. One of the examples is the restriction of the right to participate in general meeting. The analysis of the provisions of the Law of Ukraine “On Local-Government in Ukraine” and the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On Approval of the Regulation on General Meeting of Citizens at Residence in Ukraine” suggests that it is advisable to clarify the formulation of the concept “general meeting of citizens” as “general meeting of the community residents” or “general meeting of the community members”. The usage of the word “citizens” leads to limitation of the rights of other territorial community members to participate in general meeting. The main criterion here is legal residence in a respective territory. Such proposition is shared in the works of others scientists.*

*The study confirms the exclusive importance of the OTG statute for consolidation of all members of the territorial community and the OTG legitimization. Particularly important in such statutes is the issue of specifying the settlement status, provisions as for building relationships between settlements within one OTG. It is also possible to assume a further diversification of organizational forms of relations between the OTG settlements in solving local issues. First of all, it concerns creation of various forms of consultative and advisory institutions at local government bodies, bodies of self-organization of population that provide representation of the residents` interests in OTG settlements.*

**Keywords:** *united territorial community, internal community, members of a territorial community, local democracy, local government system, local government reform, decentralization of power.*

**Received: 05.05.2019**

## References

1. Batanov O. V. Struktura statutu terytorialnoi hromady ta yii elementy: problemy teorii ta praktyky [Elektronnyi resurs] / O. V. Batanov, N. O. Chudyk // Chasopys Kyivskoho universytetu prava. – 2012. – No. 2. – S. 80 – 85. – Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2012\\_2\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_20).
2. Dnipropetrovska oblast. Hromady. Sait Detsentralizatsiia. – Rezhym dostupu : <https://decentralization.gov.ua/areas/0562/gromadu,28.02.2019>.
3. Zaiats D. Problemy rozrobky modelnoho statutu terytorialnoi hromady v Ukraini // Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. – 2009. – Vyp. 3. – S. 174 – 182. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_23).
4. Zaiats D. Protses rozrobky ta pryiniattia statutiv terytorialnykh hromad v Ukraini / D. Zaiats // Demokratychnе vriaduvannia. Nauk. visn. – 2009. – No. 3. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_3\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_23).
5. Monastyrskiy H. Statut terytorialnoi hromady yak osnova orhanizatsii munitsypalnoho upravlinnia / H. Monastyrskiy [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1>.
6. Orlovskiy O. Normatyvno-pravova rehlamentatsiia zahalnykh zboriv chleniv terytorialnoi hromady / O. Orlovskiy // Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. – 2009. – Vyp. 1. – S. 158 – 167. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/zpnapdu\\_2009\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/zpnapdu_2009_1_18).
7. Orlovskiy O. Normatyvno-pravova rehlamentatsiia zahalnykh zboriv chleniv terytorialnoi hromady na lokalnomu rivni (na materialakh mista Sumy) / O. Orlovskiy // Yurydychnyi visnyk. – 2010. No. 1. – S. 13 – 17. Rezhym dostupu: [http://yurvisnyk.in.ua/v1\\_2010/03.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v1_2010/03.pdf).
8. Orlovskiy O. Pravo chleniv terytorialnoi hromady na uchast u zahalnykh zborakh / O. Orlovskiy // Yurydychnyi visnyk. – 2013 [Elektronnyi resurs]. Sait Pravnyk. Biblioteka naukovoï yurydychnoi periodyky. – Rezhym dostupu : <http://www.pravnuk.info/2013-12-27-15-15-31/804-pravo-chleniv-teritorialno%D1%97-gromadi-na-uchast-u-zagalnix-zborax.html>, 28.02.2019.
9. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zahalni zbory hromadian za mistsem prozhyvannia v Ukraini : postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 hrud. 1993 r. No. 3748-XII. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>.

10. Pro mistseve samovriaduvannya v Ukraini: zakon Ukrainy vid 21 trav. 1997 r. No. 280 : iz zminamy. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>.

11. Pro orhany samoorhanizatsii naseleння : Zakon Ukrainy vid 11 lyp. 2001 r. No. 2625-III. – Rezhym dostupu : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>.

12. Pro svobodu peresuvannya ta vilnyi vybir mistsia prozhyvannya v Ukraini : zakon Ukrainy vid 11 hrud. 2003 r. No. 1382-IV. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15>.

13. Pro Statut Lykhivskoi selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia sesii Lykhivskoi selyshchnoi rady Piatykhatskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 17 zhovt. 2017 r. No. 259-23/VII. – Rezhym dostupu: <https://lykhivska.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/pro-statut-lihivskoyi-selishchnoyi-obyednanoyi-teritorialnoyi-gromadi?v=5ba2041230679>.

14. Soliannik K. Statut terytorialnoi hromady: mistse i rol u systemi dzherel munitsypalnoho prava / K. Soliannik // Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy. – 2014. – No. 4. – S. 76 – 83. – Rezhym dostupu: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9325/1/Solyannik.pdf>.

15. Statut Apostolivskoi miskoi obiednanoi terytorialnoi hromady: rishennia miskoi rady vid 21 hrud. 2017 r. No. 1252-42/VII. – Rezhym dostupu: [http://apostolmr.dp.gov.ua/selrada/apostolivskij/apostolivska\\_mrada.nsf/docs/931545977DA07B7DC225803A003EAB2E](http://apostolmr.dp.gov.ua/selrada/apostolivskij/apostolivska_mrada.nsf/docs/931545977DA07B7DC225803A003EAB2E).

16. Statut Verbkivskoi silskoi terytorialnoi hromady : rishennia Verbkivskoi silskoi rady vid 1 hrud. 2015 r. No. 18-I/VII. – Rezhym dostupu: [https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada\\_Statut\\_/Nasha%20Hromada\\_Statut.pdf](https://verbki.otg.dp.gov.ua/storage/app/sites/16/Nasha%20Hromada_Statut_/Nasha%20Hromada_Statut.pdf).

17. Statut Vyshnivska selyshchna rada Piatykhatskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Vyshnivskoi silskoi rady vid 23 hrud 2016 r. – Rezhym dostupu: <https://vyshneve.otg.dp.gov.ua/ua/rada/statuti/vishnivska-selishchna-rada-pyatihatskogo-rajonu-dnipropetrovskoyi-oblasti>.

18. Statut Zaitsivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia Zaitsivskoi silskoi rady [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://zajtzeve.otg.dp.gov.ua/ua/nasha-gromad%D0%B0/statut>.

19. Statut Zelenodolskoi miskoi obiednanoi terytorialnoi hromady : rishennia Zelenodolskoi miskoi rady vid 22 kvit. 2016 r. No. 144. – Rezhym dostupu: <http://zelenodolsk.com.ua/>.

20. Statut Liashkivskoi terytorialnoi hromady Tsarychanskoho raionu, Dnipropetrovskoi oblasti [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://lyashkivska.gromada.org.ua/statut-09-01-13-11-04-2017>.

21. Statut Myrivskoi obiednanoi terytorialnoi hromady [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <https://drive.google.com/file/d/1C0AbnaxA7GjLq6Ts6QLBGx9ORxkpywej/view>.

22. Statut Novolativskoi silskoi obiednanoi terytorialnoi hromady Shyrokivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : Rishennia Novolativskoi silskoi rady vid 4 kvit. 2017 r. No. 412 -14/UI. – Rezhym dostupu : <https://novolativska-gromada.gov.ua/statut-novolativskoi-silskoi-radi-10-10-15-14-08-2017/>.

23. Statut Novooleksandrivskoi silskoi terytorialnoi hromady Dnipropetrovskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Novooleksandrivskoi silskoi rady vid 17 hrud. 2015 r. No. 19-1/VII. – Rezhym dostupu: <https://novool.otg.dp.gov.ua/ua/rishennya-gromadi/statut-novooleksandrivskoyi-silskoyi-teritorialnoyi-gromadi-dnipropetrovskogo-raionu-dniprobl-i-sesiya-vii-sklikannya-vid-17122015-roku-19-1vii>.

24. Statut Novopokrovskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady (obiednanoi) : rishennia Novopokrovskoi selyshchnoi rady vid 8 liut. 2017 r. No. 13. – Rezhym dostupu: <https://novopokrovska-gromada.gov.ua/statut-16-44-36-08-06-2016/>.

25. Statut Rozdorskoï selyshchnoi obiednanoi terytorialnoi hromady : opublikovano 27 lyst. 2018 r. o 14:41. – Rezhym dostupu: <https://roz.otg.dp.gov.ua/ua/nasha-gromad%D0%B0/statut>.

26. Statut Slavhorodskoi terytorialnoi hromady Synelnykivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Slavhorodskoi selyshchnoi rady Synelnykivskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 17 zhovt. 2014 r. No. 422-28/VI. – Rezhym dostupu : [http://sinslavgsel.dp.gov.ua/selrada/sinelnykivskij/slavgorodska\\_selrada.nsf/\(search\)?searchview&query=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82&count=30](http://sinslavgsel.dp.gov.ua/selrada/sinelnykivskij/slavgorodska_selrada.nsf/(search)?searchview&query=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82&count=30).

27. Statut Slobozhanskoi selyshchnoi terytorialnoi hromady: rishennia Slobozhanskoi selyshchnoi rady vid 20 zhovt. 2016 r. (nova redaktsiia), 2018 r. – Rezhym dostupu : <http://slobozhanska.gromada.site/Publication/ViewPub?uid=d7d55f33-c69e-4477-bdf5a839d5cdb332>.

28. Statut terytorialnoi hromady Mohylivskoi silskoi rady Tsarychanskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti : rishennia Mohylivskoi silskoi rady Tsarychanskoho raionu Dnipropetrovskoi oblasti vid 1 hrud. 2015 r. No. 12 - 02/VP. – Rezhym dostupu : <http://mogylivska.gromada.org.ua/statut-mogilivskoi-otg-14-49-19-30-06-2017/>.

29. Chudyk N. O. Vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid statutnoi normotvorchosti [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Pravo i suspilstvo. – 2014. – No. 6 – 2, ch. 2. – S. 53 – 57. – Rezhym roboty : [file:///D:/User1/Downloads/Pis\\_2014\\_6.2\(2\)\\_\\_11.pdf](file:///D:/User1/Downloads/Pis_2014_6.2(2)__11.pdf).

30. Chudyk N. O. Istoriia statutiv terytorialnykh hromad [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Ser. Pravo. – 2013. – Vyp. 22: v 3 t., t. 1. – S. 122 – 124. – Rezhym dostupu: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/1243/1/>.

31. Chudyk N. O. Normy statutu terytorialnoi hromady ta yikh vydova kharakterystyka [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Pravo i suspilstvo. – 2014. – No. 1 – 2 : v 2 t. – S. 46 – 50. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis\\_2014\\_1.2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2014_1.2_13).

32. Chudyk N. O. Predmety statutnoho rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannya [Elektronnyi resurs] / N. O. Chudyk // Porivnialno-analitychne pravo. – 2015. No. 8. – Rezhym dostupu : [http://www.pap.in.ua/8\\_2014/14](http://www.pap.in.ua/8_2014/14).



**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Сиченко Віктор Володимирович:** Комунальний заклад вищої освіти «Дніпровська академія неперервної освіти», вул. Антоновича, 70, м. Дніпро, 49006, Україна

**Viktor Sychenko:** Communal Institution of Higher Education "Dnipro Academy of Continuing Education", st. Antonovich, 70, Dnipro, 49006, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0001-9655-2317**

**E-mail: sychenko@dano.dp.ua**

**Тарасенко Тетяна Миколаївна:** Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, вул. Гоголя, 29, м. Дніпро, 49000, Україна

**Tatiana Tarasenko:** Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, st. Gogol, 29, Dnipro, 49000, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-2713-6990**

**E-mail: tatianatarasenko@ukr.net**

**Пугач Андрій Миколайович:** Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

**Andriy Pugach:** Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

**ORCID. ORG./0000-0002-5586-4244**

**E-mail: anpugach13@gmail.com**



Today only technologically and structurally flexible and innovative education can keep up the market and succeed today. However, the successful implementation of the desired innovations requires relevant knowledge and experience in the field of change management. Indeed, according to studies conducted, this task is rather difficult. It is not enough to concentrate on the so-called rigid factors, but for the first time it is necessary to realize that no change can be realized if the staff of the enterprise does not consider it expedient.

Change management is a process to overcome non-acceptance and unpreparedness to their organizational components - the difficulties that appear in the social, technical, organizational, economic legal, finance and touristic spheres. The most important is the social sphere, in which there are a lot of discrepancies and perturbations, in the connection with which this sphere should occupy a priority place in the implementation of improvements and become the main source of search for opportunities to successfully manage the processes of change in organizations. In the center of substantive interest processes of change are people - the key a factor in their success.

Today, however, one should take into account the emergence of technical and organizational innovations that themselves complement and create changes that penetrate the entire organization. According to the concept of the relationship of man with others the world and the ability to adapt to change, management of this process becomes a priority for science, creativity, innovation and creative thinking of people, and the future belongs to the organizations in which the formula will be implemented: human - the highest value. Nowadays, people desire to travel and to discover the world and do changes and create them, thereby creating a large financial industry with cash flows.

Attention is also drawn to the elaboration of the competencies of persons implementing change, informing about changes in their participants, the issue of implementing changes so that the party member wanted to become the object of the process of assimilation and did it more voluntarily than under administrative coercion.

These problems of theoretical and methodological nature are important the conditions for the successful management of changes in

organizations in order to develop them conditions of dynamic changes in the market environment, which became the main, motive the choice of the topic and the formulation of the purpose and objectives of the study.

The last quarter of the twentieth century and the beginning of the twenty-first century have passed under the sign of accelerated development tourism, which has transformed it into a global mass, forms and technologies organization of recreation phenomenon. Despite the planetary scale, tourism has remained regional and national content. The tourist industry of the world offering unified recreation and service systems operates regional natural differences and the national and cultural identity of ethnic groups and local communities, which in many cases becomes the main motive of travel. In the world economic practice is difficult to find another type of productive activity, which simultaneously contributes to the globalization of the economy and the development of regions.

### **Main material**

Globalization and regionalization are part of a single process of international development tourism, which makes it a unique economic tool capable of forming production systems of an international nature and maintain local significance. In tourism, the company's exit beyond the state borders is a common practice, which due to the specifics of the tourist product. The initiative of internationalization production in tourism belongs to countries that generate powerful tourist flows, because it gives them the greatest benefit. In North America, this is the United States and Canada, in Europe - Germany, Britain and France, in Asia - Japan and China.

The conclusion of global unions is common in various sectors of the tourism industry practice. A striking example of the activities of such unions is the global computer reservation systems for a wide range of tourist goods and services - from aviation flights, transfers by rail and the purchase of package tours, to rent a car, pre-order a place at the hotel or tickets for a football match or a concert. All of these create finance flows in touristic industry.

The manifestation of the globalization processes in tourism is the implementation of joint projects, which involve the involvement of

natural, cultural-historical and logistical resources of several countries. For example, the implementation of the ecotourism project "World of Maya" involves participation in almost all countries of Central America. Nowadays, it could be some new touristic projects that will control touristic new routes.

In recent years, the tourism industry has become an important social and political phenomenon influence on the economy of many developed countries. Modern tourism, without a doubt, integrates practically all branches. Annually in the world almost done one billion tourist trips. Tourism, certainly one of the most profitable branches. Tourism forms up to 10% of the gross national product of the EU for example. In the developed countries of the world tourism promotes socio-economic development countries.

According to the forecasts of the WTO, the number of travelers in the next five years will increase to 1.6 billion people a year. It is assumed that the daily expenses of tourists, with the exception of expenses on air tickets, will grow to about five billions of dollars a day. Outbound tourism also will not stand still. The most massive tourist flows are expected from the USA, Japan, China, and Germany.

The situation of uncertainty frustrates potential foreign tourists. And consequently, in order to improve the situation, it is necessary first of all, to conduct a competent informational a policy aimed at creating a positive image of the country. Tourism is one of the most promising directions of socio-economic development of the regions. Today is hampered by the development of tourism many factors, including imperfections legislative framework, and the limited range of services offered, and lack of funds for the reconstruction of historical and historical monuments architectural art and high-grade information about possible tourist routes. This list can be further continuing. Among the important areas of work the tourism development is a powerful information policy.

According to the World Tourism Organization, finances that people spent in 2016 through tourism have such gradation as:

**Table 1**

| <b>Country</b> | <b>Sum of money spent through tourism in 2016, billion dollar USA</b> |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------|
| China          | 261                                                                   |
| USA            | 122                                                                   |
| Germany        | 81                                                                    |
| UK             | 64                                                                    |
| France         | 41                                                                    |

**Source:** World Tourism Organization: [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2016\\_web\\_0.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2016_web_0.pdf))

It is very interesting to discover what exactly countries are getting such finances. According to the World tourism organization, the top destinations of travelers were done to such countries as France, USA, Spain, China and Italy. In the table 2 there is quantity of tourists and list of countries.

**Table 2**

| <b>Country</b> | <b>Top tourist's destinations, million people in 2016</b> |
|----------------|-----------------------------------------------------------|
| France         | 84,5                                                      |
| USA            | 77,5                                                      |
| Spain          | 68,5                                                      |
| China          | 56,9                                                      |
| Italy          | 50,7                                                      |

**Source:** World Tourism Organization: [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2016\\_web\\_0.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2016_web_0.pdf)

According to quantity spent finances from tourists of China all round the world, some countries started to implement such changes as: translation of the main information on the scoreboard in the airports in Chinese language, also fast food cafes started implement their menu for Chinese travelers with translation on Chinese language as well. It means that our world is under new global changes with new finance cash flows and global players.

Some of European cities started even take payments in the airports and cafes from Chinese Union pay cards and Alipay system, all services were implemented for Chinese tourists. So, there is new player on the financial market with MasterCard, Visa Card and now Union Pay card.

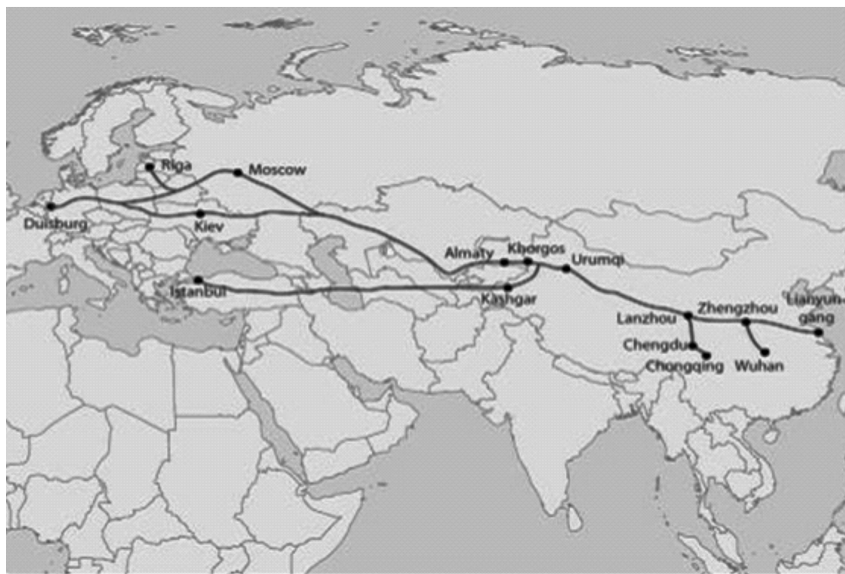
New Silk Project that was announced in 2013 and more formal during forum in May 2017 has declared the ambitious plan for future development in the world that could connect a lot of countries with hug infrastructure and logistics projects that could raise Chinese travelers and finances cash flows in the frame of the planned routes according to the One Belt and One Road project.

Today, the world economy is more than ever dependent on the efficiency of the movement of people and goods. Competitive struggle in the logistics market is in full swing, which reflects numerous opportunities and equally numerous problems. In recent years, Asia - the largest emerging market in the world - is experiencing a striking rise. The Asian logistics market and supply chain, although lagging behind, can change the situation altogether. Experts suggest that one of the main determining tendencies will be the area of integrated contract logistics and outsourcing.

New transnational project provides investment and trade cooperation is a major task in building the Belt and Road. It was created New Silk Road Fund that should strive to improve investment and trade facilitation, and remove investment and trade barriers for the creation of a sound business environment within the region and in all related countries. Management of New Silk Road project will discuss with countries and regions along the Belt and Road on opening free trade areas so as to unleash the potential for expanded cooperation. Countries along the Belt and Road should enhance customs cooperation such as information exchange, mutual recognition of regulations, and mutual assistance in law enforcement;

improve bilateral and multilateral cooperation in the fields of inspection and quarantine, certification and accreditation, standard measurement, and statistical information; and work to ensure that the WTO Trade Facilitation Agreement takes effect and is implemented. New Silk Road management should improve the customs clearance facilities of border ports, establish a “single-window” in border ports, reduce customs clearance costs, and improve customs clearance capability.

Main idea of the New Silk Road project is to connect whole world through infrastructure, cultural and finance projects. On the figure 1, it is how looks the process of linking China to Europe through Central Asia by creating a land-transport network that cuts thousands of miles off the traditional sea routes from China’s east coast for transporting oil and gas and other natural resources imports. With the help of developing such a project it will be easier to travel and tourist flows will increase. Using such linking strategy it will economically better links to enrich China’s underdeveloped western border regions to reduce ethnic tensions.

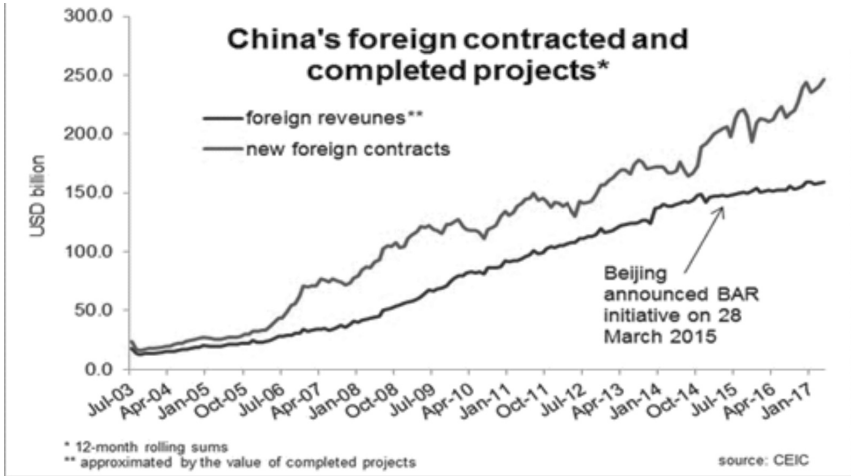


*Figure 1. Map of the New Silk Road project.*

*Source: Wikipedia.*

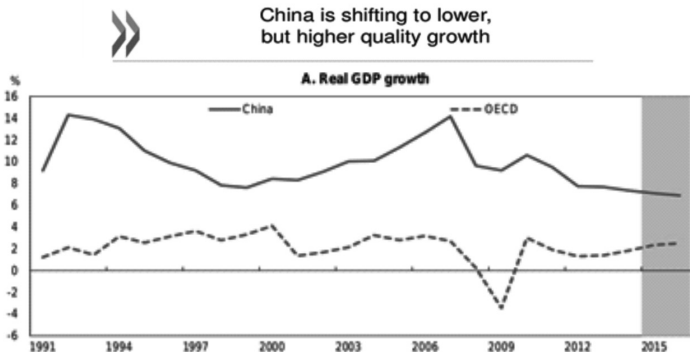


According to analysis of China's foreign contracted and completed projects – raising numbers of new foreign contracts since announcement are continuous to grow and foreign revenue showing fluctuations in an increasing direction.



**Figure 2.** China's foreign contracted and completed projects in Belt and Road initiative

**Source:** CEIC – A Euromoney Institutional Investor Company



**Figure 3.** Growth GDP of China and OECD countries.

**Source:** OECD Economic Outlook Database.

China is shifting to lower but higher quality growth of gross domestic product (GDP) comparing with 34 members – countries in the Organization for Economic Cooperation and Development.

As main ideas and goals of Chinese government that they have declared domestically:

- moderate prosperity for all by 2020
- China is a modern State in all respects by 2049.

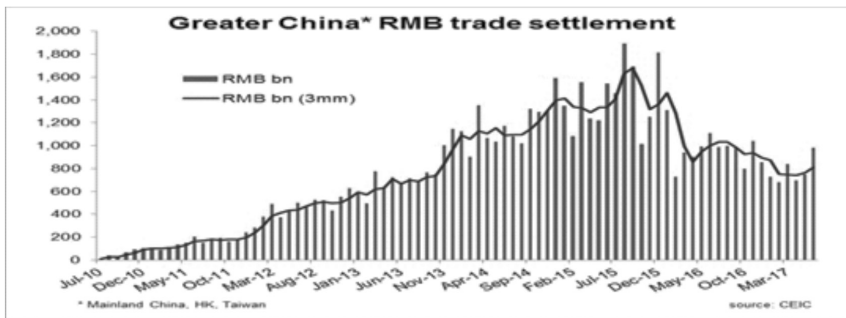
Major challenges:

- Navigate the economic transition
- Rehabilitate the environment, to change situation with pollution.

First step of internationalization is trade. Tourism is trade in services as hotel, restaurants, transport, touristic marsh routes, museums, education, conferences.

For tourism is very important • an inclusive and sustainable sector based on:

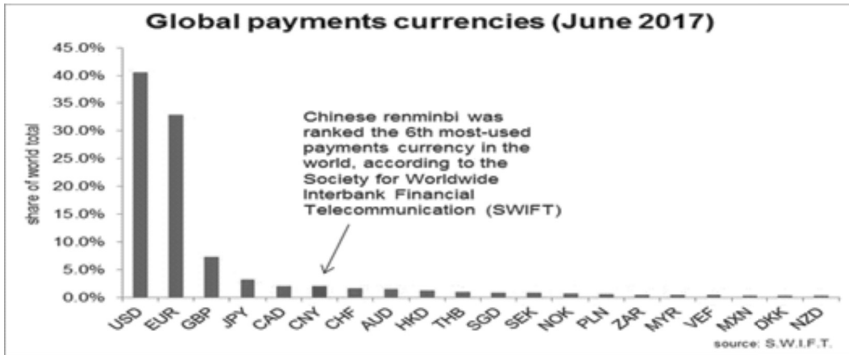
- human rights;
- social and economic justice and equality in the country/city/region;
- responsible and sustainable planning of the routes;
- the involvement of all stakeholders, including host;
- communities and disadvantaged groups of society;
- provision of fair access to quality training;
- employment opportunities for youth and women during the traveling destination.



**Figure 4.** Chinese currency - rmb (yuan) trade settlement 2010-2017

**Source:**CEIC – A Euromoney Institutional Investor Company

Trade settlement in RMB surged from 10 bn/month in 2010 to a peak of RMB 2 trn/month in mid-2015. Over RMB3 trn swap lines signed with more than thirty central banks. RMB in the SDR is a recognition of its international role.



**Figure 5.** Global payments currencies (June 2017)

**Source:** SWIFT

The second step - internationalization of RMB (yuan) as global player in the currency market. That will need such actions as:

- The first step is hitting a limit; current account surplus is not conducive to internationalization;
- A demand for money approach to analyze the next step (Transactional demand - foreign trade; Precautionary demand - reserve currency, savings; Speculative demand - investment);
- Developing precautionary and speculative demand for the RMB; i.e. using RMB for financial transactions;
- Need a deep and mature Chinese capital market, with RMB financial instruments and hedging tools made available to global players in both the onshore and offshore markets.

According to the New Silk Road initiative they should increase cooperation in supply chain safety and convenience, improve the coordination of cross-border supervision procedures, promote online checking of inspection and quarantine certificates, and facilitate mutual recognition of authorized economic operators. And they should make

lower non-tariff barriers, jointly improve the transparency of technical trade measures, and enhance trade liberalization and facilitation.

Challenges for the European countries and other countries that will be involved in the New Silk Road project - how to exist with such huge investments that Chinese government plan to implement (it is over than 2.5 trillion dollars) for embody on the project and in which way it will regulate such investments.

The New Silk Road will expand the scope and scale of bilateral currency swap and settlement with 60 other countries along the Belt and Road, open and develop the bond market in Asia, make joint efforts to establish the Asian Infrastructure Investment Bank and BRICS New Development Bank, conduct negotiation among related parties on establishing Shanghai Cooperation Organization (SCO) financing institution, and set up and put into operation the Silk Road Fund as early as possible. We should strengthen practical cooperation of China-ASEAN Interbank Association and SCO Interbank Association, and carry out multilateral financial cooperation in the form of syndicated loans and bank credit. We will support the efforts of governments of the countries along the Belt and Road and their companies and financial institutions with good credit-rating to issue Renminbi bonds in China. Qualified Chinese financial institutions and companies are encouraged to issue bonds in both Renminbi and foreign currencies outside China, and use the funds thus collected in countries along the Belt and Road. All of these signals mean that touristic business climate will increase and China will have more finance power in the world.

Financial resources in the New Silk Road project include such institutions as:

- the Silk Road Fund with 40 billion US dollars this fund is open and involves the participation of investors in their activities, however, it is not yet clear who will invest money and how to attract them;
- Asian Infrastructure Investment Bank with 57 countries-participants that signed memorandum 20 of April 2015 with 100 billion US dollars;
- Exim Bank of China will allocate 60 billion US dollars for projects;
- State Development Bank of China – 110 billion US dollars.

The New Silk Road aims at building a massive network of trade and infrastructure for China to expand into countries in Asia, Central Asia,

the Middle East, Europe, and Africa. It should also go a long way to deepen yuan internationalization.

Investment projects that had been started according to the New Silk Road plan:

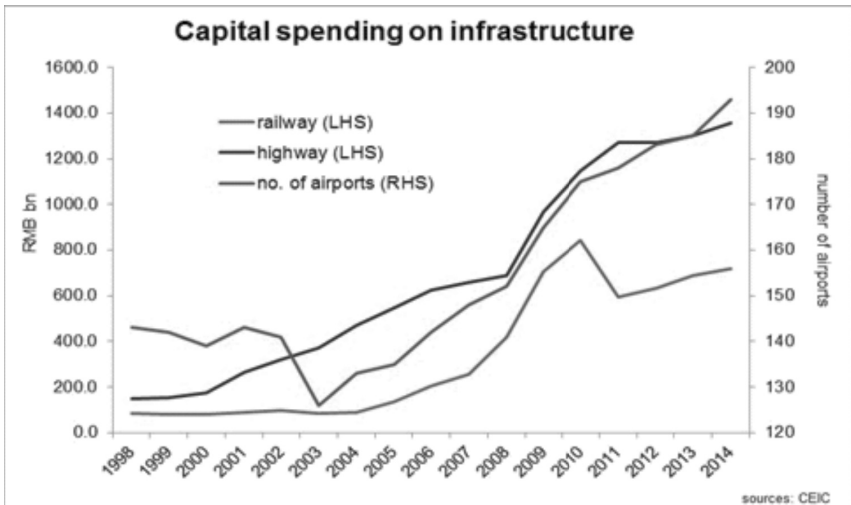
- Kenya Part of the initial fund was invested in the construction of a Mombasa–Nairobi Standard Gauge Railway.

- Pakistan US\$1.65-billion investment in the Karrot Hydropower Project and other hydropower projects in the region as part of the China-Pakistan Economic Corridor.

- Russia Acquisition of 9.9% of Yamal LNG project, a liquefied natural gas project in Sabetta, located north-east of the Yamal Peninsula, from Novatek.

All of these projects increase numbers of travelers and finance flows to those regions.

To rebalance growth distribution, Beijing has been implementing a “Go West” development strategy since the 2000s. Fiscal spending and infrastructure investment have been the pillar policies to redirect industrialization inland.



**Figure 6.** Capital spending on infrastructure

**Source:** CEIC – A Euromoney Institutional Investor Company

China is going through a “hollowing-out” process with industrialization moving inland, the tertiary sector is now bigger than the secondary sector. These changing dynamics are essential for eventual structural shift towards a consumption-based economy. Urbanization follows industrialization as labor and consumption move to areas where jobs exist, and jobs are created where investment exists. Now a lot of tourist from whole the world is searching for an opportunity to see the country and try to find a job in a big city of China as it is a good experience to learn Chinese language and earn good money.

Changes process in the New Silk Road provides the program of strengthen financial regulation cooperation; establish an efficient regulation coordination mechanism in the region. New Silk Road management plan to improve the system of risk response and crisis management, build a regional financial risk early-warning system, and create an exchange and cooperation mechanism of addressing cross-border risks and crisis. The main ideas of their management - increase cross border exchange and cooperation between credit investigation regulators, credit investigation institutions and credit rating institutions. The role of the Silk Road Fund and that of sovereign wealth funds of countries along the Belt and Road, and encourage commercial equity investment funds and private funds to participate in the construction of key projects of the Initiative.

According to the New Silk Road plan they plan to increase tourists flow through the education programs. They plan to send more students to each other's countries, and promote cooperation in jointly running schools. China will provide 10,000 government scholarships to the countries along the Belt and Road every year. They will hold culture years, arts festivals, film festivals, TV weeks and book fairs in each other's countries; cooperate on the production and translation of fine films, radio and TV programs; and jointly apply for and protect World Cultural Heritage sites. New Silk Road fund will also increase personnel exchange and cooperation between countries along the Belt and Road.

The New Silk Road Fund will enhance cooperation in and expand the scale of tourism; hold tourism promotion weeks and publicity months in each other's countries; jointly create competitive international

tourist routes and products with Silk Road features; and make it more convenient to apply for tourist visa in countries along the Belt and Road. They will push forward cooperation on the 21st-Century Maritime Silk Road cruise tourism program. Also they will carry out sports exchanges and support countries along the Belt and Road in their bid for hosting major international sports events.

With such scales, temps and ambitions we can see very soon how Chinese language will be as global language in the world.

Change management process is acting in the new paradigm of development and taking to account new challenges that world dictate to human and companies through some factors such as control, interoperability, collaboration, economization.

Table 3

**Factors in the success of the simplification of procedures in the change management processes**

| <b>Factors</b>   | <b>Simple mentation of procedures</b>                                                                                                                                                                           |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Control          | Secure data management data owner;<br>Enables setting a subset of data that ensures management and collaboration                                                                                                |
| Interoperability | Maximum compliance with standard data and minimize data redundancy;<br>Support the development of the individual, but it is compatible content business by providing the appropriate technical solutions        |
| Collaboration    | Providing collaborative environment for corporations, organizations, project teams and independent parties;<br>Supply of technical equipment for joint work, such as the central repository and version control |
| Economization    | Save time by reusing instead of retyping data standards;<br>Minimize upgrades and data migration efforts                                                                                                        |

*Source: own work.*

Analyzing the state of modern tourism it should be emphasized that The Asia-Pacific region is gradually increasing its pace and it's the share in international tourism increases every year. It due to the pace and rapid dynamics of economic development, the degree of concentration of demographic potential and growth the population in the largest countries (China, India, Indonesia, etc.), as well active tourism policy, which began to hold countries region, thus attracting large numbers of tourists. According to forecasts UNWTO, in 2016 the number of arrivals will increase in the Asia-the Pacific and Africa at 4% - 6%, they will be follow the American region and Europe (2% - 4%).

Based on research on the dynamics of modern development International tourism should be expected that tourism in the XXI century will be engine of the world economy. According to UNWTO's long-term forecast "Tourism: the prospect of 2030", in 2030 the number of international tourist arrivals will reach 1.8 billion. This means that after two decades 5 million people every day will cross international frontiers for the purpose leisure, business or other purposes such as visiting friends and friends' relatives on the countries of Asia, Latin America, Central and Eastern Europe, East-Mediterranean Europe, Middle East and North America Africa will have an average of 30 million arrivals per year. Their share is expected to reach 58%.

The global market will increase share Asia-Pacific region (from 22% in 2010 to 30% in 2030), The Middle East (from 6% to 8%), and Africa (from 5% to 7%). It will be out further reducing the share of Europe (from 51% to 41%) and American region (from 16% to 14%), mainly because of more the slow pace of growth in North America. In the next two decades, a significant proportion of arrivals will be provided by countries in the Asia-Pacific region that have a growth rate of 5% per year and generating on average 17 million additional international arrivals each year, on the second place in Europe (giving an average of 16 million additional international arrivals per year with growth rates of + 2.5% per year).

Analyzing the state and prospects of development of modern international tourism can be distinguished by long-term factors affecting him. Namely: economic, scientific and technological progress,



demographic, social, cultural, international. These constantly operating factors in a certain periods may be aggravated or weakened by various less scale and short-term market conditions. At this development of world tourism shows that for the modern stage characterized by a rapid recovery of its volumes in the unfavorable the situation.

In each tourist facility there are conditions for the development of the sphere of tourist services. therefore, in each case, along with the typical variants of the structure and functioning of the tourist facility, it is necessary to create special options for the organization of services, use of natural potential, it is necessary to formulate specific variants of organization of services, use of natural potential, variants of sources of financing of construction and current activity. Taking into account regional peculiarities, along with the consideration of specific variants of its functioning and development, requires the assessment and accounting of resource constraints and factors that determine the volume of supply and demand for services, tariff levels for services, as well as the assessment of the potential of the tourist facility and the degree of its use.

In conditionsthat we have nowadays, the criteria for the optimal development of a tourist facility are purely economic criteria: maximization of profits, maximization of return on investment. Dynamic optimization models for the development of economic systems are subject to dynamic optimality criteria. Socio-economic assessments of the options for the development of the system are given for a certain period of time reflecting the process of formation of these estimates in time. In this case, the procedure for comparing and bringing the time-consuming costs and results to a single point of time is played by the procedure of discounting. In the dynamic criterion of optimal development of a tourist object it is necessary to compare and estimate current costs and investments in the new construction and reconstruction of its objects with the results of its functioning during the development of the tourist object and its exit on the optimal mode of operation.

To solve the problem of optimizing processes in the field of tourism business as finance correlation we will introduce the following model. For the cost of each business in the general range of travel services the

organization calculates the proportion of the specific gravity, which is calculated for formula (1):

$$V_i = Y_i / Y_o \cdot 100\% \quad (1)$$

Where  $V_i$  - specific gravity of the business unit in the total volume of tourist sales services during the base period (proposed period - 1 year);

$Y_o$  - total volume of sales of tourist services in the base period (thousand dollars/euro...);

$Y_i$  - the volume of sales of tourist services of the same group for the same period. At the same time  $Y_o = \sum Y_i$ .

As justification for choosing the parameter  $V$  (%), the following should be noted reasons:

- exactly calculate market share (even regional) at the moment, it is extremely difficult if at all possible;
- the volume of realization of the services of the enterprise actually is its volume (enterprises) of the market in each particular period.
- for each enterprise, the key task is absolute growth, its own sales volumes, even if its share in the market is reduced;
- in the conditions of dynamic and not always predictable changes in market capacity.

To characterize the contribution of each business unit in the total change the tempo of volumes of realization of tourist services is calculated the indicator of the specific the weight of the business unit at the rate of change in volumes over the base period for linear trend (TI).

This parameter is calculated by the formula (2):

$$T_i = A_i / A_o \cdot 100\%, \quad (2)$$

where  $T_i$  - specific gravity of the business unit in the rate of sales volumes change tourist services during the base period according to the linear trend (%);

$A_o$  - coefficient of trend of total sales in the base period;

$A_i$  - coefficient of trend of the same group of services during the base period.

Formula of linear trend of the volume of realization of tourist services is equation of polynomial of the first degree (3):

$$Y_o = A_o \cdot X + B_0, \quad (3)$$

where  $Y_o$  - estimated sales volume (thousand dollars/euro...);

X - settlement period (month);

A<sub>0</sub> is an equation parameter that can be interpreted as a calculated change (growth or decrease) in the volume of sales of tourist services compared with previous period;

B<sub>0</sub> - parameter of the equation, which can be interpreted as theoretical volume sales in the initial period (thousand dollars/euro...); in the first month).

Under this condition, the trend equation for each and every one business unit will have similar look (4):

$$Y_i = A_i * X + B_i \quad (4)$$

Since  $Y_0 = \sum Y_i$ , then in accordance with the property of linear additivity functions  $A_0 = \sum A_i$ , the unit increment of the total volume of sales consists of unit increments (with both signs) of sales volumes of all business units, included in the range of tourist organizations.

Thus, change management processes and finances flows respectively and taking into account the forecasts of UNWTO and analyzing the international one market of tourist services, it is possible to identify the following trends of tourism development before 2020 such as:

- The most active tourists will be two age groups: the elderly and young people;
- The demand for tourism related to the visit of the prominent ones will continue to grow cultural monuments, as well as active recreation;
- The state of the environment will be one of the dominant factors in attracting tourists, especially in rural and coastal areas;
- The geography of international tourism will be determined as a priority for tourists' factors of attractiveness of certain regions, countries. In the future, the main source satisfaction of tourist needs will remain natural potential;
- There will be an attraction to the virgin nature, which is associated with the concept of beauty, and
  - in this connection, first of all, ecological tourism will develop;
  - Development of non-traditional (extreme) types of tourism, distribution of individual tourist travel, the development of elite (hunting, scientific, congress), space tourism;

- in Europe will have to withstand fierce competition for tourism profits, which, in turn, will require the European tourism industry to improve quality provided services;

- The cost of all types of travel and, above all, transportation costs, will be increase faster than other family budget articles. Travel will become more frequent but less prolonged, because the cost of one trip will be reduced. In general, however travel expenses will increase due to the consumption of more quality rest;

- The number of trips will increase due to intercontinental travel with Europe to America, Asia and Oceania;

- The use of air transport will be expanded faster thanks to increase in the number of convenient direct flights.

### **Conclusion**

For the tourism and finances very important factors are stability as a necessary condition successful development and safety and security concerns and the temptation to build new barriers to travel; the technological revolution; and charting a course toward sustainable development.

The impact of globalization processes on international tourism in the world will increase, which is connected with the expansion of international tourism contributions to the balance of payments of the country, ensuring employment, promoting diversification of the economy, as well rational use of recreational resources. International tourism business will continue to modify, expand and grow become. In an era of globalization, markets have become fragile. What is today with works well, may not work in the future at all.

An analysis of the state of modern international tourism gave the opportunity to establish that today tourism is one of the largest and dynamic industries that are actively developing, has positive dynamics. But for its further development it needs state support, simplification of tourist formalities, Complex work to improve the material base tourism, training of highly skilled personnel for the sphere of tourism, maximizing the use of information and communication technologies, carrying out large-scale advertising campaigns.

Financial figures show the growth of Chinese tourists in the world and the inflow of tourists to China, which gave impetus to government

initiatives to rebuild the New Silk Road Project, which could become a new global challenge with a new order and new change management processes that will be implemented in the companies, countries. Ambitious finance resources of the New Silk Road fund will connect regions with infrastructure projects and it will create new tourists routes for travelers and spreading culture and Chinese language and Chinese methods of payments.

### **References**

1. "Silk Road Fund's 1st investment makes China's words into practice". Xinhua. Available at [http://news.xinhuanet.com/english/2015-04/21/c\\_134171060.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2015-04/21/c_134171060.htm) [in English].
2. Jeremy Page (8 November 2014). "China to Contribute \$40 Billion to Silk Road Fund". WSJ. Available at: <https://www.wsj.com/articles/china-to-contribute-40-billion-to-silk-road-fund-1415454995>
3. "China's \$40b Silk Road Fund signs MoU with Russian firms". China Daily. September 3, 2015. Motion resources. Available at: <https://www.rt.com/business/256877-russia-china-deals-cooperation/> [in English].
4. Action plan on the Belt and Road Initiative Retrieved from [http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content\\_281475080249035.htm](http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm) [in English].
5. Europe and China's New Silk Roads, Mercator Institute for China Studies, December 2016, Retrieved from <https://www.merics.org/en/merics-analysis/merics-reports/europe-and-chinas-new-silk-road/> [in English].
6. Chinas New Silk Road is Getting Muddy, Foreign Policy, January 2017, Retrieved from <http://foreignpolicy.com/2017/01/09/chinas-new-silk-road-is-getting-muddy/> [in English].
7. Chi Lo (14 June 2017) The Belt and Road Strategic Plan. For professional investors. <https://docfinder.is.bnpparibas-ip.com/api/files/1E3806D2-6DA7-4FE4-B42A-FF071A566B6D> [in English].
8. Chi Lo (13 January 2016) Mega Trends of China (3): Available at: <https://docfinder.is.bnpparibas-ip.com/api/files/8AD8F6C8-04D9-4F47-BA68-2282A1BA61A1> [in English].
9. Chinese Ways of Empire, Then and Now, The New York Times, June 2017, Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/06/30/opinion/china-hong-kong-xi-jinping.html?mcubz=1> [in English].

10. Xi Jinping Positions China at Center of New Economic Order, The New York Times, May 2017, Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/05/14/world/asia/xi-jinping-one-belt-one-road-china.html?mcubz=1> [in English].

11. Official site Silk Road Project Retrieved from <http://www.silkroadfund.com.cn> [in English].

12. Official site Asian Infrastructure Investment Bank Retrieved from <https://www.aiib.org/en/index.html> [in English].

13. World Tourism Organization Retrieved from [http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual\\_report\\_2016\\_web\\_0.pdf](http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2016_web_0.pdf)) [in English].

14. Hansen V. (2012). The Silk Road: A New History : Oxford University Press, 320 p. [in English].

15. Fyshchuk I. (2017). Geopolitical role of the new silk road project in the financial aspects, Mlada Veda Young Science, ISSN 1339-3189 [in Ukrainian].

16. Fyshchuk I. (2017). Changes processes in logistics projects according to the New Silk Road Initiative in Ukraine in the context of the integration to the legal aspects of European Union, International Journal of Legal Studies, ISSN 2543-7097, #2(2). 345-365 p. [in Ukrainian].

#### **Information about the Authors:**

**Iryna Fyshchuk:** National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Ezhena Pottier st., Kyiv, 03057, Ukraine

**Giese Roland:** Doctor of economics, Professor University of Applied Sciences Zittau-Görlitz, Germany

**Tussupova Layla:** Doctor of economics Professor, Turan University, Kazakhstan

**E-mail: [sententia.hsk@gmail.com](mailto:sententia.hsk@gmail.com)**

УДК 351.77:[614.253.1:613.98]

DOI: 10.34132/pard2019.05.07

## ПІДГОТОВКА КАДРІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНИМИ ВІДНОСИНАМИ: АДАПТИВНИЙ ПІДХІД В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМАТИКИ ДЕМЕНЦІЇ

**Худоба О.В.**, канд. наук з держ. упр., Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, Україна

Автор статті акцентує увагу на тому, що соціальні перетворення, обумовлені зміною демографічної структури населення, потребують удосконалення державно-управлінських підходів до формування нової медико-соціальної стратегії. Кількість людей з деменцією у всьому світі збільшується з кожним роком у міру того, як старіє населення і уряд нашої країни повинен звернути більше уваги на формування державної політики у цьому аспекті. Успіх перетворень значною мірою буде залежати, з одного боку, від розуміння та усвідомлення проблематики деменції державними службовцями, які формують політику, а з іншого – від готовності до цих змін суб'єктів, які безпосередньо її реалізують.

Мета нашої статті полягає в актуалізації потреби підготовки медичних кадрів для вирішення питань деменції як медико-соціальної проблеми в Україні, розкритті тенденцій її розвитку та змісту, а також окресленні напрямів удосконалення державного управління у цьому напрямі завдяки використанню адаптивного підходу до підготовки кадрів, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності галузі охорони здоров'я загалом, здійснення її на засадах компетентності та професіоналізму.

Освіта лікарів і медичних сестер розглядається в статті не з суто теоретичної точки зору, а з позиції компетентнісного підходу, що зумовлено спрямуванням на їх практичну діяльність.

Встановлено, що кваліфікація медичних кадрів з питань деменції, особливо сімейних лікарів, невропатологів, психіатрів та медич-

них сестер в Україні на сьогодні є низькою. Це призводить до низького рівня обізнаності населення про деменцію як захворювання; унеможливлення визначення потреб у послугах на різних стадіях захворювання, а також обсягах цих послуг; низького рівня пріоритетності деменції як медико-соціальної проблеми в суспільстві.

Одним з інструментів державного управління щодо підвищення професійної компетентності, спричинених зовнішніми чинниками, може бути використання адаптивного підходу. Цей підхід до підготовки кадрів має забезпечувальний характер і ґрунтується на потребах у пристосуванні до соціальних умов, що склалися в умовах сьогодення. Встановлено, що в умовах сьогодення адаптивний підхід може бути реалізований через програму безперервного професійного навчання.

**Ключові слова:** державне управління; політика охорони здоров'я; деменція; підготовка медичних кадрів; адаптивний підхід.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Кількість людей з деменцією у всьому світі збільшується з кожним роком у міру того, як старіє населення. Деменція є наслідком різних захворювань та травм, які первинно або вторинно вражають головний мозок. До таких захворювань відноситься, наприклад, хвороба Альцгеймера – найпоширеніша форма деменції, що складає до 60–70 % усіх випадків деменції, або наслідки інсульту. Хоча деменція вражає переважно людей похилого віку, це не є нормою старіння, як часто вважається. Це захворювання є одним з головних причин залежності хворих від сторонньої допомоги серед людей похилого віку в усьому світі і має фізичний, психологічний, соціальний та економічний вплив на їх опікунів, сім'ї та суспільство загалом, чим створює значне зниження якості їхнього життя. Тому Всесвітня організація охорони здоров'я визнає деменцію як пріоритетне питання охорони здоров'я ХХІ століття і закликає уряди країн звернути більше уваги на формування державної політики у цьому аспекті [1] з метою розвитку інтегрованої системи медико-соціальних послуг і збереження якості життя хворих на деменцію і осіб, що їх доглядають.



Успіх таких перетворень значною мірою буде залежати, з одного боку, від розуміння та усвідомлення проблематики деменції державними службовцями, які формують політику, а з іншого – від готовності до цих змін суб'єктів, які безпосередньо її реалізують. Специфіка розвитку цього захворювання і формування державних програм підтримки сімей, де є такі хворі, передбачає залучення фахівців різних галузей. Проте провідною ланкою фахівців, від якої залежить профілактика захворювання та його діагностика на ранньому етапі, підвищення загальної обізнаності суспільства про особливості перебігу деменції та догляду за такими хворим, залишаються медичні кадри, передовсім сімейні лікарі, невропатологи, психіатри та медичні сестри.

Стратегічною метою управління є підвищення ефективності діяльності галузі охорони здоров'я в цьому напрямі, здійснення її на засадах компетентності та професіоналізму. Одним з інструментів державного управління щодо вирішення конкретних професійних завдань, спричинених зовнішніми чинниками, може бути використання адаптивного підходу. Цей підхід до підготовки кадрів має забезпечувальний характер і ґрунтується на потребах у пристосуванні до соціальних умов, що склалися в умовах сьогодення.

Саме тому важливим завданням держави на нинішньому етапі стає адаптація системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб відповідно до потреб суспільства, забезпечення високого рівня їх професійної компетентності, створення умов для їх безперервного розвитку і втілення функцій держави в контексті проблематики деменції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У наукових джерелах існує низка публікацій, які присвячені дослідженню питань підготовки медичних кадрів, ролі ВНЗ у забезпеченні сталого розвитку держави і потреб суспільства, реформи системи охорони здоров'я тощо. Проте відсутнє системне дослідження участі навчальних закладів у підготовці фахівців для протидії зростаючій кількості вікозалежних захворювань, серед яких вагоме місце посідає деменція. На жаль, відчизняними науковцями ще не здійснювалося дослідження питань системи професійного навчання лікарів і медсестер в цьому напрямі.

Незважаючи на активне дослідження вченими ролі ВНЗ у забезпеченні потреб суспільства, залишаються недостатньо вивченими питання підготовки фахівців для розв'язання проблем, обумовлених старінням населення.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета нашої статті полягає в актуалізації потреби підготовки медичних кадрів для вирішення питань деменції як медико-соціальної проблеми в Україні, розкритті тенденцій її розвитку та змісту, а також окресленні напрямів удосконалення державного управління у цьому напрямі завдяки використанню адаптивного підходу до підготовки кадрів, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності галузі охорони здоров'я загалом, здійснення її на засадах компетентності та професіоналізму.

Актуалізація проблеми деменції в суспільстві залежить від показників поширеності цього захворювання і ґрунтується на його виявленні, особливо на ранніх етапах. Оскільки цей процес вимагає наявності необхідних знань і навиків у медичного персоналу, в межах дослідження ми поставили такі завдання:

- проаналізувати формування та підвищення професійної компетентності медичних кадрів як методу управління діяльністю системи охорони здоров'я;
- дослідити фактичний обсяг підготовки, що впливає на формування їх компетентностей з питань деменції;
- обґрунтувати підходи до підвищення професіоналізації медичних кадрів з питань деменції, використовуючи міжнародний досвід.

**Виклад основного матеріалу.** Передумовами до проведення детального аналізу за тематикою цього дослідження стали дві причини: 1) збільшення тривалості життя населення і зростання вікозалежних захворювань, що може стати додатковим навантаженням на систему охорони здоров'я в Україні та змушує уряд розробити механізми адаптації медичної галузі до цих викликів; 2) незважаючи на зростання поширеності деменції у всьому світі і розроблення національних чи регіональних програм багатьма країнами у відповідь, в Україні тематика деменції залишається поза увагою не лише державних управлінців та політиків, але й потребує активнішою

участі медичної спільноти. Більше того, статистичні дані щодо поширеності деменції в Україні вказують на відсутність необхідності вживати невідкладних заходів, демонструючи позитивну динаміку, що не відповідає об'єктивності ситуації [2].

Дослідження та напрацювання державної політики в цій сфері необхідне саме тому, що Україна нині перебуває на стадії соціальних змін і відповідно потребує зміни державно-управлінських підходів. Подібні перетворення передбачають потребу у розробленні нової медико-соціальної стратегії і якісного її втілення, що неможливо без підвищення компетентностей безпосередніх її виконавців, передовсім лікарів і середнього медичного персоналу. Тому питання теорії підготовки та підвищення кваліфікації медичних кадрів, розвиток підходів, ідей та принципів їх професійного розвитку стає об'єктом державного управління.

Освіта лікарів і медичних сестер розглядається нами не з суто теоретичної точки зору, а з позиції компетентнісного підходу, що зумовлено спрямуванням на їх практичну діяльність. Такий підхід забезпечує професіоналізацію лікарів і максимальну ефективність їх роботи, базуючись на знаннях, вміннях, навиках, здобутих шляхом освіти і підвищення кваліфікації.

Ухвалення Закону «Про вищу освіту» створило умови для посилення співпраці державних органів з закладами вищої освіти з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для інноваційного розвитку країни, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [3]. Грунтуючись на принципах автономії закладів вищої освіти, це забезпечує можливість для закладів самостійно і незалежно приймати рішення стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень тощо. Заклад вищої освіти може самостійно запроваджувати спеціалізації (ст. 9-1), які є складовою спеціальності, що визначається закладом вищої освіти та передбачає профільну спеціалізовану освітню програму підготовки здобувачів вищої та післядипломної освіти (ст. 1) [4].

Заклади вищої освіти мають рівні права, що становлять зміст їх автономії та самоврядування, у тому числі мають право (ст. 32) [5]:

1) розробляти та реалізовувати освітні (наукові) програми в межах ліцензованої спеціальності;

2) самостійно визначати форми навчання та форми організації освітнього процесу;

3) обирати типи програм підготовки бакалаврів і магістрів, що передбачені Міжнародною стандартною класифікацією освіти.

Обов'язковими до виконання всіма закладами вищої освіти незалежно від форми власності та підпорядкування для кожного рівня вищої освіти в межах кожної спеціальності є:

- стандарт освітньої діяльності, тобто сукупність мінімальних вимог до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення освітнього процесу закладу вищої освіти, що розробляється та затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки за погодженням з Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти (ст. 9) [6].

- стандарт вищої освіти – сукупність вимог до змісту та результатів освітньої діяльності закладів вищої освіти і наукових установ за кожним рівнем вищої освіти в межах кожної спеціальності, що розробляються в межах кожної спеціальності відповідно до Національної рамки кваліфікацій і використовуються для визначення та оцінювання якості змісту та результатів освітньої діяльності закладів вищої освіти (ст. 10) [7].

Заклад вищої освіти на підставі відповідної освітньої програми за кожною спеціальністю розробляє навчальний план, який визначає перелік та обсяг навчальних дисциплін у кредитах ЄКТС, послідовність вивчення дисциплін, форми проведення навчальних занять та їх обсяг, графік навчального процесу, форми поточного і підсумкового контролю. Результатом навчання на певному рівні вищої освіти є отримання комбінації знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, які визначають здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність, тобто визначають її компетентність.

З огляду на вищезначене, нами проведено аналіз механізму формування компетентності лікарів, передовсім сімейних лікарів,

з питань деменції, оскільки саме вони безпосередньо залучені до діагностики захворювання на ранніх етапах. Такий аналіз проведено вперше серед вищих навчальних закладів шляхом формування запиту на отримання інформації, зважаючи на їх автономізацію. Вибір закладів відбувався за такими критеріями: 1) фахове спрямування закладів (підготовка лікарів чи медсестер); 2) етапність підготовки медичних кадрів (заклади, що здійснюють додипломну і післядипломну підготовку; 3) академічний рейтинг закладу [8], що представлений Центром міжнародних проектів «Євроосвіта» в партнерстві з міжнародною групою експертів IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence,

В результаті комплексного підходу за означеними критеріями було відібрано десять ВНЗ додипломної підготовки лікарів, які увійшли до перших ста рейтингових позицій закладів України, та три ВНЗ післядипломної підготовки лікарів. Щодо підготовки медичних сестер запиту надсилалися до ВНЗ, що функціонують у Львівській області, зокрема 5 закладів додипломної підготовки (4 медичні коледжі і медична академія) і медичного коледжу післядипломної підготовки.

Узагальнюючи отриману інформацію, можна стверджувати: кафедри загальної практики – сімейної медицини та внутрішніх хвороб вищих навчальних медичних закладів на додипломному етапі не викладають питання деменції для підготовки лікарів. Частково ця тематика розглядається при вивченні дисципліни «Психіатрія та наркологія»: лекційний матеріал здебільшого не передбачено навчальними планами, лише в середньому 4-6 год відводиться на практичні заняття та 10-16 год – на самостійне вивчення. Для підготовки медичних сестер у ВНЗ тематика деменції, як окрема тема, також не передбачається, але фрагментарно розглядається в окремих розділах навчальних дисциплін загальним обсягом 1-1,5 год. Таким чином, аналіз робочих програм, тематики аудиторних занять і самоосвіти, та кількість відведених на це годин дає нам підстави вважати, що на рівні додипломної підготовки ВНЗ в Україні не формують належної компетентності ні лікарів, ні медичних сестер з питань попередження, виявлення, діагностування та подальшого

лікування деменції, медичного супроводу хворих деменцією та роботи з особами, які їх доглядають.

Коли уповноважена установа встановила, що особа досягла компетентностей (результатів навчання) відповідно до стандартів вищої освіти вона підлягає офіційному оцінюванню і визнанню результатів, що підтверджує отриманню відповідної кваліфікації.

Атестація здобувачів освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліст, ступеня вищої освіти магістр за спеціальностями галузі знань «22 Охорона здоров'я» здійснюється у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту, який складається з таких компонентів: інтегрований тестовий іспит «КРОК»; об'єктивний структурований практичний (клінічний) іспит; міжнародний іспит з основ медицини; іспит з англійської мови професійного спрямування; чи може проводитися в іншій формі, визначеній стандартом вищої освіти [9]. В галузі знань 22 – охорона здоров'я Міністерство освіти і науки у 2018–2019 рр. затвердило 6 стандартів (три – для першого (бакалаврського) рівня і три – для другого (магістерського) рівня) за спеціальностями: 221 – стоматологія [10]; 223 – медсестринство [11], 224 – технології медичної діагностики та лікування [12], [13], 227 – фізична терапія, ерготерапія [14], 229 – громадське здоров'я [15].

Іспит «КРОК» – стандартизований тест із фундаментальних та клінічних дисциплін, що перевіряє досягнення компетентностей здобувачів вищої освіти, визначених вимогами стандартів вищої освіти, розроблений державною організацією «Центр тестування професійної компетентності фахівців з вищою освітою напрямів підготовки “Медицина” і “Фармація” при Міністерстві охорони здоров'я України». Цей іспит проводиться в один або два тестових етапи – «КРОК 1» та «КРОК 2». На першому етапі оцінюється рівень професійної компетентності із загальнонаукових (фундаментальних) дисциплін, тоді як на другому – оцінюється рівень професійної компетентності із професійно орієнтованих (клінічних) дисциплін. Кваліфікаційний іспит проводиться в усіх закладах вищої освіти, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальностями галузі знань «22 Охорона здоров'я».

Аналізуючи бази тестів КРОК 2 із загальної лікарської підготовки, буклети яких доступні в режимі онлайн тестування або перегляду бази даних, встановлено, що серед 200 питань, що склали базу у 2018 р. [16], 15 питань стосувалося осіб старше 60 років, і жодного питання, де би згадувалася захворювання «деменція». Звідси ми знаходимо ще одне підтвердження гіпотези про недостатню компетенцію лікарів з питань деменції: якщо оцінка теоретичного рівня професійної компетентності взагалі не передбачає питань з проблематики деменції, то ці питання в процесі додипломної підготовки лікарів розглядаються на рівні загальних уявлень.

На етапі підвищення рівня практичної підготовки випускників вищих медичних закладів освіти, що здійснюється через програми інтернатури, проблематика деменції розглядається за фахом «Психіатрія» та «Неврологія». Робочі програми інтернатури по психіатрії та неврології, що розраховані на два роки, передбачають в загальному 12 аудиторних годин.

Післядипломна освіта лікарів також має певні особливості – обов'язкове навчання відбувається у чітко визначених Міністерством охорони здоров'я закладах – 3 державних академіях післядипломної освіти та 14 факультетах післядипломної освіти. Кількість годин, відведена на вивчення різних форм деменції, значно варіюється між закладами і зорієнтована лише на психіатрів і невропатологів. Сімейні лікарі на циклах підвищення кваліфікації вивчають означену тематику в межах 2 год.

Відсутність конкуренції на ринку освітніх послуг не стимулювала провайдерів освітніх послуг до осучаснення змісту навчальних програм [17], передбачала регламентований перелік видів навчання та не стимулювала лікарів вдосконалюватись [18]. Уряд України, шляхом затвердження Постанови КМУ від 28 березня 2018 р. № 302, прийняв рішення про зняття преференцій виключно державним провайдерам послуг з післядипломної медичної освіти і скасування обмеження переліку освітніх провайдерів для лікарів, таким чином демонополізувавши освітній ринок. Відтак започатковано новий підхід в освіті лікарів суть якого полягає у безперервному професійному розвитку та затверджено Положення про систему

безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я [19].

Постановою передбачається створення агенції з питань безперервного професійного розвитку, яка контролюватиме якість роботи провайдерів освітніх послуг за чіткими параметрами, затвердженими МОЗ України. Лікарі отримають доступ до переліку заходів таких перевірених провайдерів, а держава – інструмент контролю якості ринку професійного вдосконалення лікарів. Це, на думку урядовців, відкриває можливості для вільної конкуренції дозволить пристосовувати навчання до потреб конкретної медичної практики у конкретному лікувальному закладі і надасть безумовні переваги як для лікарів, так і для пацієнтів. Лікар сам матиме змогу обрати тематику та формати навчання, які він вважатиме за доцільне та необхідне відповідно до його індивідуальної потреби. Розширюються можливості навчатись дистанційно та стаціонарно, у державному чи приватному освітньому закладі як в Україні, так і за її межами. За кожен вид навчання лікарю нараховуватиметься певна кількість балів, які підлягатимуть веденню обліку і працівником, і роботодавцем, та які обов'язково враховуватимуться під час атестації для присвоєння або підтвердження кваліфікаційної категорії або кваліфікації працівника чи продовження дії ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики.

На території України організаторами (провайдерами) заходів безперервного професійного розвитку, за які нараховуються бали, можуть бути МОЗ, структурні підрозділи з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, наукові установи та організації, заклади вищої освіти та заклади післядипломної освіти, професійні асоціації та спілки, організації роботодавців, громадські організації, міжнародні організації, їх представництва в Україні, міжнародні професійні асоціації, українські підприємства, інші установи та організації тощо. Вимоги до таких заходів безперервного професійного розвитку затверджуються МОЗ.

Фінансування безперервного професійного розвитку фахівців у сфері охорони здоров'я здійснюється за рахунок бюджетних коштів відповідно до Реєстру медичних працівників та Реєстру медичних



спеціалістів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України [20] з урахуванням принципу індивідуального виділення фіксованої суми коштів на безперервний професійний розвиток окремого лікаря, а також за рахунок коштів фізичних та/або юридичних осіб та інших не заборонених законодавством джерел фінансування. Однак змінюється принципи фінансування професійного розвитку лікарів. За новими правилами «гроші підуть за лікарями», тобто на ті освітні заходи, які цікавлять конкретних лікарів та покращують конкретну лікарську практику.

В умовах демографічних змін, що пов'язано із збільшенням тривалості життя і поширення вікозалежних захворювань, таких як деменція, потребує адаптації система підготовки та підвищення кваліфікації лікарів, що, з нашого погляду, стає можливим власне через впровадження нової державної політики у сфері професійного навчання лікарів. Неможливо повністю врахувати індивідуальні потреби лікарів як фахівців та змісту всіх завдань, які необхідні для роботи на певній посаді. Цю можливість якраз відкриває система безперервної професійної освіти. Щоб відповідати вимогам часу лікар повинен постійно вдосконалюватися й забезпечувати можливості для власного розвитку та підвищення професіоналізації медичної галузі в цілому.

Принцип безперервного навчання фахівців сфери охорони здоров'я давно є поширеною практикою в розвинутих країнах Європи, Америки та Азії, зокрема у Великій Британії, США, Польщі, Чехії, Швеції, Сінгапурі та інших. Для українських лікарів такий компонент почав діяти з 2019 року [21].

Детальний аналіз розглянутих вище освітніх підходів дає підґрунтя для формування механізму розширення знань, вмінь та навиків лікарів, тобто їх професійного розвитку, з питань деменції. Безперервний професійний розвиток включає участь у процесі формальної, неформальної та інформальної освіти у сфері охорони здоров'я і усі фахівці у сфері охорони здоров'я після здобуття вищої освіти у сфері охорони здоров'я та отримання кваліфікації після закінчення навчання в інтернатурі для подальшої атестації зобов'язані дотримуватися цих вимог. Оскільки тематика деменції є ще відносно новою для України, з нашого погляду, доцільно ввести

обов'язковий курс з вивчення різних форм деменції і особливостей їх перебігу на циклах підвищення кваліфікації та тематичного удосконалення для сімейних лікарів, а також розширити цю тематику для підготовки профільних фахівців. Отримання базових знань про особливості перебігу деменції, як ми сподіваємося, сприятиме зростанню потреби у неформальній освіті лікарів за цим напрямом. Шляхом розширення переліку провайдерів освітніх послуг можна залучати професійні організації міжнародного рівня для здійснення діяльності з підвищення знань та вмінь з питань деменції не лише лікарів, але й середнього медичного персоналу, що може завершуватися присудженням часткових освітніх кваліфікацій.

Набуття відповідних компетентностей з питань деменції лікарями первинної ланки дозволить посилити виявлення хворих на деменцію на ранніх етапах розвитку захворювання, забезпечити належну співпрацю між сімейними лікарями та вузькими спеціалістами для надання належної якості медичних послуг цій групі населення, а також створить умови для ведення моніторингу хворих на деменцію з різними стадіями захворювання. Відтак підвищення кваліфікації лікарів у цьому напрямі є тією основою, на якій формується обґрунтоване визначення усіх інших потреб хворих на деменцію, осіб, що здійснюють догляд за ними та підвищать обізнаність та толерантність суспільства до цих хворих.

Старіння населення змінює суспільство у всіх відношеннях. В міру того, як змінюється структура населення, домінує частка дорослих і зростає кількість осіб похилого віку, невід'ємним є те, що повинна змінюватися інфраструктура і підходи до медичного обслуговування населення. У зв'язку з тим, що деменція відноситься до прогресуючих і невиліковних захворювань, виявлення захворюванням на ранньому етапі допоможе хворому і його сім'ї уникнути багатьох проблем та спланувати майбутній неминучий догляд. Тому наявність лікарів, що володіють необхідними навиками для цього, є запорукою зниження навантаження на систему охорони здоров'я через зменшення необґрунтованих ушпиталень цих хворих і сприяння розвитку інфраструктури соціальних служб для покращення якості життя хворих й доглядальників.

Хоча лікарі відіграють надзвичайно важливу роль у вирішенні медичних питань для хворих на деменцію, починаючи від діагностики захворювання і закінчуючи хоспісною допомогою, не менш важливою є підготовка середнього медичного персоналу і розвиток закладів сестринського догляду. На жаль, в Україні така підготовка поки що не здійснюється.

Актуальність запозичення міжнародного досвіду полягає в тому, що зміни системи управління будуть ефективними лише за умови значного підвищення рівня професіоналізму. Це передбачає удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, що сприятиме професійному розвитку. У зв'язку з цим, доцільно звернутися до міжнародного досвіду у зазначеній сфері.

Інше розуміння і сприйняття деменції як медико-соціальної проблеми спостерігається в розвинутих країнах, наприклад, в Австралії, де обговорення можливих шляхів допомоги хворим на цю недугу і їх доглядальникам розпочалося більше тридцяти років назад. Маючи розвинуту мережу підготовки фахівців медичної галузі з питань деменції і об'єктивну потребу у послугах, Австралія активно розвиває конкуренцію між навчальними закладами і професійними організаціями щодо підготовки фахівців різних галузей з питань деменції, основою якої є міжсекторальний підхід.

До прикладу, на базі Тасманського університету утворено дослідницький і освітній центр з питань деменції (The Wicking Dementia Research and Education Centre) [22]. Діяльність цього інтегрованого центру спрямована на вивчення різних дисциплін, прагнучи покращити життя людей з деменцією та їх опікунів. Проекти реалізуються і на національному, і на місцевому рівнях в таких галузях досліджень, як неврологія, медицина, сестринська справа, психологія, соціологія, здоров'я, економіка та політика. Центр має на меті:

- краще зрозуміти хвороби, що вражають мозок, які спричиняють прогресивне зниження функціонування організму, що впливає на пам'ять, навички та соціальну поведінку;
- розробити на основі доказів моделі надання допомоги людям з деменцією та особам, які їх доглядають;

- вивчити траєкторію розвитку мозку та функціональні зміни старіння обумовлені деменцією;
- забезпечити освітні програми для формування знань та розуміння деменції в громаді.

Центр пропонує масовий відкритий онлайн-курс (Massive Open Online Course) [23] під назвою «Розуміння деменції», який забезпечує якісну університетську освіту про новітні наукові дослідження та догляд хворими з деменцією. Цей безкоштовний курс дає можливість ознайомитися з міжнародними досягненнями в цьому напрямі і не передбачає здачі іспитів. Маючи різні модулі, курс призначений для того, щоб бути доступним та цікавим для різної аудиторії, включаючи:

- медичні працівники;
- персонал спеціалізованих закладів чи закладів соціального захисту;
- людей на ранніх стадіях захворювання, їх родини та доглядальників;
- соціологів;
- соціальних працівників;
- політиків та керівників установ;
- осіб, що мають загальний інтерес до деменції.

Щоб отримати максимальну користь від цього курсу, учасники повинні приблизно витратити 3 години на тиждень, займаючись змістом та виконуючи відповідні заняття з курсу. Запланований курс на 7 тижнів. Після завершення учасники отримують сертифікат про закінчення.

Університет пропонує також освітні програми з догляду за хворими з деменцією з отриманням диплому. Програми спрямовані на підготовку бакалаврів, спеціалістів та магістрів з питань деменції [24], а також є програми для підготовки докторів філософії за таким напрямом [25]. Післядипломний професійний розвиток спрямований на випускників та фахівців, які вже працюють або розвивають свій досвід в інституціях, де надаються послуги для хворих на деменцію. Курси пропонують всебічне розуміння деменції з точки зору людей, сімей, громад, систем охорони здоров'я та урядів, а та-

кож висвітлюють суто медичні питання, що стосуються нейробіології, патології, біомаркерів та терапевтичних засобів.

Альтернативне навчання можна пройти в інших центрах, які є офіційними постачальниками освітніх послуг з питань деменції, зокрема Центрі, створеному професійним товариством «Альцгеймер Австралія», який надає комплексний набір послуг з навчання та консультування на основі доказів, які допомагають покращити якість життя людей, які живуть з деменцією [26].

Використовуючи результати сучасних наукових досліджень та практики, комплексний набір освітніх програм включає як акредитовані, так і неакредитовані курси, що проводяться віч-на-віч по всій Австралії, а також в мережі Інтернет. Команда фасилітаторів складається з висококваліфікованих фахівців, які мають досвід в галузі охорони здоров'я, освіти та роботи в громаді, та мають безпосередній досвід надання підтримки людям з деменцією та їх сім'ям. Усі фасилітатори мають необхідну кваліфікацію з навчання та оцінювання на робочому місці, мають диплом і кваліфікацію вищого рівня у навчанні дорослих. Сучасні галузеві навички фасилітаторів дозволяють їм створювати позитивний та необхідний досвід навчання. Вони мають постійну співпрацю з експертами та практиками з питань деменції, науковцями та здійснюють постійний професійний розвиток.

#### **Висновки з даного дослідження:**

Управлінський вплив на суспільні відносини охоплює всі без винятку сфери життя та здійснюється на всіх рівнях. Соціальні зміни, обумовлені зміною демографічної структури населення, потребують удосконалення державно-управлінських підходів у розробленні нової медико-соціальної стратегії. Якісне втілення нових перетворень неможливо без належної фахової підготовки безпосередніх її виконавців, передовсім лікарів та медичних сестер.

На основі аналізу робочих програм ВНЗ на етапах додипломної та післядипломної підготовки лікарів і медичних сестер встановлено, що кваліфікація медичних кадрів з питань деменції, особливо сімейних лікарів, невропатологів, психіатрів та медичних сестер в Україні на сьогодні є доволі низькою. Це призводить до:

- низького рівня обізнаності населення про деменцію як захворювання у найпоширеніших її формах;
- фактичної відсутності можливості діагностики деменції на ранніх стадіях;
- унеможливлення визначення потреб у послугах на різних стадіях захворювання, а також обсягах цих послуг;
- низького рівня пріоритетності деменції як медико-соціальної проблеми в суспільстві.

Лише усвідомлення проблеми деменції в Україні дасть підстави до аналізу потреби у кваліфікованих кадрах з питань деменції, фахової підготовки лікарів і медичних сестер.

Періодичне галузеве підвищення кваліфікації та курсове навчання на даному етапі не задовольняють усіх потреб, які постають у процесі формування висококваліфікованого фахівця з належним рівнем професійної компетентності в Україні. Але використання можливостей автономізації вищих навчальних закладів і міжнародного досвіду може стати підґрунтям для впровадження адаптивного підходу до підготовки кадрів. З нашого погляду, найбільш дієвим підходом, за допомогою якого медична галузь зможе адаптуватися до потреб суспільства, є розвиток безперервного професійного розвитку з питань деменції.

**Стаття надійшла до редакції: 15.07.19**

## **STAFF TRAINING AS A TOOL FOR MANAGING SOCIAL RELATIONS: ADAPTIVE APPROACH IN THE CONTEXT OF THE DEMENTIA PROBLEM**

*Oleksandra Khudoba*, PhD in Public Administration, postdoctoral student, Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine

.....  
*The author of the article emphasizes that social transformations caused by the changes in the demographic structure of the population require improvement of the state administrative approaches to the*

*formation of a new medical and social strategy. The number of people living with dementia worldwide has been increasing every year since the ageing of population continue to grow. Hence the government of our country should pay more attention to making of public policy in this regard. The success of the transformation will largely depend, on the one hand, on the understanding and awareness of the dementia problem by policy-makers and, on the other hand, – on the readiness for these changes of the entities that directly implement it.*

*The purpose of our article is to actualize the need for medical training to address dementia as a medical and social problem in Ukraine, to identify trends in its development and content, as well as to outline directions for improving public administration in this area through the use of an adaptive training approach that will enhance the effectiveness of the health care industry in general, implementation of activities on the basis of competence and professionalism.*

*The education of doctors and nurses is considered in the article not only from a purely theoretical point of view, but from the competent approach's point of view, which is conditioned by the orientation to their practical activity.*

*It is established that the qualifications of medical staff in dementia issues, especially family doctors, neuropathologists, psychiatrists and nurses are low enough in Ukraine. This leads to low levels of public awareness of dementia as a disease; impossibility to determine the needs for services at different stages of the disease, as well as the scope of these services; low priority of dementia as a medical and social problem in society.*

*One of the tools of public administration to increase professional competence, caused by external factors, may be using of an adaptive approach. This approach to training has a supportive nature and is based on the need to adapt to the current social conditions. It is established nowadays that an adaptive approach can be implemented through a continuing vocational training program.*

**Keywords:** *public administration, health policy, dementia, medical training, adaptive approach.*

**Received: 15.07.19**

## References

1. World Health Organization (2019). Dementia. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/dementia> [in English]
2. Khudoba O. Demetsiia: empirychna obruntovanist derzhavnoi polityky v Ukraini [Dementia: the empirical rationale behind the Public Policy in Ukraine]: Monohrafiia. Lviv LA “Piramida”, 2019. 428 s. [in Ukrainian]
3. Pro vyshchu osvitu [Elektronnyy resurs]: Zakon Ukrainy vid 1 lypnia 2014 roku No. 1556-VII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian]
4. ibid.
5. ibid.
6. ibid.
7. ibid.
8. Reitynh unyversytetov «TOP-200 Ukrayna» 2019 hoda Retrieved from:<http://ru.osvita.ua/vnz/rating/64884/> [in Russian]
9. Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia yedynoho derzhavnogo kvalifikatsiinoho ispytu dlia zdobuvachiv stupenia vyshchoi osvity mahistr za spetsialnostiamy haluzi znan “22 Okhorna zdorov’ia” [Elektronnyy resurs]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 bereznia 2018 r. No. 334. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/334-2018-%D0%BF> [in Ukrainian]
10. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 221 “Stomatolohiia” dlia druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 24.06.2019 r. No. 879. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/06/25/221-stomatologiya-magistr.pdf> [in Ukrainian]
11. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 223 “Medsestrynstvo” dlia pershoho (bakalavrskoho) rivnia vyshchoi osvity [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 05.12.2018 r. No. 1344. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/223-medsestrinstvo-bakalavr.pdf> [in Ukrainian]
12. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 224 “Tekhnolohii medychnoi diahnostryky ta likuvannia” dlia pershoho (bakalavrskoho) rivnia vyshchoi osvity [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 19.12.2018 r. No. 1420. Retrieved from:<https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/224-tekh-nolohii-medychnoi-diahnostryky-ta-likuvannia-bakalavr.pdf>



gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/224-tehnologii-medichnoi-diaagnostiki-ta-likuvannya-bakalavr.pdf [in Ukrainian]

13. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 224 “Tekhnolohii medychnoi diahnostryky ta likuvannia” dlia druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 25.06.2019 r. No. 884 Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/06/25/224-tehnologii-medichnoi-diaagnostiki-ta-likuvannya-magistr.pdf> [in Ukrainian]

14. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 227 “Fizychna terapiia, erhoterapiia” dlia pershoho (bakalavrskoho rivnia vyshchoi osvity) [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 19.12.2018 r. No. 1419. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2019/05/08/227-fizichna-terapiya-erhoterapiya-bakalavr.pdf> [in Ukrainian]

15. Pro zatverdzhennia standartu vyshchoi osvity za spetsialnistiu 229 “Hromadske zdorov’ia” dlia druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 12.12.2018 r. No. 1383. Retrieved from: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/12/21/229-gromadske-zdorovya-magistr.pdf> [in Ukrainian]

16. Buklet 2018 roku. Retrieved from: <https://xn--80adi8aaufcj8j.xn--jlamh/testkrok/base/772> [in Ukrainian]

17. Bezperervnyi profesiyni rozvytok. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/bezperervnij-profesijnij-rozvitok> [in Ukrainian]

18. MOZ Ukrainy opryludnylo dlia hromadskoho obhovorennia nakaz pro bezperervnyi profesiyni rozvytok likariv. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/news/moz-ukraini-opriljudnilo-dlja-gromadskogo-obgovorennja-nakaz-pro-bezperervnij-profesijnij-rozvitok-likariv>

19. Deiaki pytannia bezperervnogo profesiinoho rozvytku likariv [Elektronnyy resurs]: Nakaz Ministerstva okhorony zdorovia vid 22.02.2019 roku No. 446. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-22022019--446-dejaki-pitannja-bezperervnogo-profesijnogo-rozvitku-likariv> [in Ukrainian]

20. Deiaki pytannia elektronnoi systemy okhorony zdorov’ia [Elektronnyy resurs]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 kvitnia 2018 r. No. 411. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-p> [in Ukrainian]

21. Bezperervnyi profesiyni rozvytok. Retrieved from: <https://moz.gov.ua/bezperervnij-profesijnij-rozvitok> [in Ukrainian]

22. About Wicking Dementia Centre. Retrieved from: <https://www.utas.edu.au/wicking/about> [in English]

23. Understanding Dementia MOOC Retrieved from: <https://www.utas.edu.au/wicking/understanding-dementia> [in English]

24. Bachelor of Dementia Care Retrieved from: <http://www.utas.edu.au/wicking/bdc> [in English]

25. Postgraduate study in Dementia Retrieved from: <http://www.utas.edu.au/wicking/mdem> [in English]

26. Centre for Dementia Learning Retrieved from: <http://dementialearning.org.au/about-us/> [in English]

### **Відомості про автора / Information about the Authors**

**Худоба Олександра Василівна:** Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. вул. Сухомлинського, 16, м. Львів-Брюховичі, 79491, Україна.

**Oleksandra Khudoba:** The Lviv regional institute of public administration, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. Bruchovichi str. Lviv, 79491, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0001-6944-2163**

**E-mail: [khudoba\\_o@academy.lviv.ua](mailto:khudoba_o@academy.lviv.ua)**

УДК [364.3:352.071.6]:005.591.4](1-22)

DOI: 10.34132/pard2019.05.08

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Шевченко Н.О.**, д-р наук з держ. упр., доцент, КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти», м. Дніпро, Україна

**Носулько Б.В.**, аспірант, Дніпровський державний аграрно-економічний університет, м. Дніпро, Україна

У статті розглянуто сутність та значення соціального захисту сільського населення в умовах реформування місцевого самоврядування. З'ясовано його місце в політиці соціальної держави. Проблемне поле окреслено тим що на сьогоднішній день реформована система місцевого самоврядування в Україні не повністю може задовольнити потреби сільського населення. Діяльність органів місцевої влади у деяких територіальних громадах не є достатньою для підтримки та забезпечення сприятливих життєвих умов всебічного розвитку суспільства.

Визначено, що питання щодо здійснення соціального захисту населення набувають особливої актуальності у складних умовах децентралізації, адже соціальний захист – це засіб збереження стабільності та злагоди в суспільстві. Також наголошено що важливим вектором реформ виступає модернізація соціального захисту населення. Тому виникає необхідність пошуку шляхів удосконалення цієї сфери, тому саме в умовах децентралізації ключова роль в управлінні територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у розробці та реалізації соціальних проектів, вирішують питання розподілу коштів. Проаналізовано діяльність органів місцевого самоврядування щодо організації надання соціальних послуг на рівні територіальної громади. В результаті проведених досліджень обґрунтовано необхідність удосконалення міжбюджетних відносин щодо

збільшення повноважень місцевих органів влади під час розрахунку потреби у фінансових ресурсах для соціального захисту населення.

**Ключові слова:** соціальний захист, децентралізація, сільське населення, соціальне забезпечення, соціальні послуги.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В розвитку будь-якого суспільства соціальний захист є індикатором громадянської позиції держави. Його ефективна організація є гарантом стабільності суспільства. До основних питань, що постають перед більшістю країн належить побудова ефективної системи соціального захисту населення здатної вирішувати соціальні проблеми. На сьогоднішній день реформована система місцевого самоврядування в Україні не повністю може задовольнити потреби сільського населення. Діяльність органів місцевої влади у деяких територіальних громадах не є достатньою для підтримки та забезпечення сприятливих життєвих умов всебічного розвитку суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблема соціального захисту населення сільських територій привертає увагу багатьох науковців. Серед яких: М. Долішній, В. Юрчишин, М. Орлатий, Б. Пасхавер, Е. Лібанова, М. Малік. Серед класиків економічної науки, котрі досліджували проблеми еволюції системи соціального захисту населення і його аналізу, варто виокремити А. Сміта, Д. Рікардо, Дж. Кейнса, М. Лоренца, М. Фрідмана, П. Спідера, Р. Тітмуса. Значний внесок у дослідження соціального захисту внесли вітчизняні вчені: Н. Абакумова, Н. Борецька, В. Бех, В. Гетьман, Е. Костіна, Р. Корнюшина, Е. Лібанова, М. Лукашевич, Г. Назарова, В. Сиченко, С. Тетерський та ін.

Вищеназваними авторами вирішене велике коло питань теоретичного і методологічного характеру. Проте не дивлячись на значну кількість робіт в області соціального захисту, в нових умовах децентралізації влади деякі питання ще не достатньо розроблені. На нашу думку, разом з реформуванням системи влади повинно здійснюватися і реформування системи соціального захисту.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В статті прагнемо переосмислити сутність соціального захисту населення

відповідно до нових завдань, які пов'язані з реформуванням місцевого самоврядування та можливістю територіальних громад для здійснення соціального захисту населення, адекватно трансформаційним перетворенням у суспільстві.

### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

Соціальний захист – важлива складова політики соціальної держави, відповідальної за добробут і безпеку своїх громадян. Він є чинником, від ефективності якого залежить цивілізаційний розвиток будь-якого суспільства. Поняття соціального захисту населення досить широке і охоплює всі верстви населення тією чи іншою мірою. Формування чинної системи соціального захисту пов'язане із набуттям Україною незалежності. Поняття «соціальний захист» прийшло на зміну поняттю «соціальне забезпечення», яким у радянський період історії позначали сукупність державних заходів, пов'язаних із забезпеченням громадян в старості та у разі непрацездатності, з піклуванням про дітей. Фінансувалось соціальне забезпечення із суспільних фондів споживання. Організаційно функцію державного піклування здійснювали органи соціального забезпечення, діяльність яких відповідала централізовано-плановій економіці та адміністративно-командній системі управління.

З перших років незалежності в Україні почалося формування власної системи соціального захисту. Перехід України до ринкових відносин супроводжувався різким падінням життєвого рівня, тому у перші роки незалежності соціальна політика держави була спрямована на захист найбільш вразливих верств населення. Характерною рисою цього етапу була неузгодженість соціальних заходів з реаліями економічного розвитку. Проте прийняті в ці роки законодавчі та нормативно-правові акти в багатьох випадках виглядали більш соціально спрямованими, ніж закони радянських часів, хоча фінансове забезпечення їх виконання було проблематичним. До позитивних рис початкового етапу формування системи соціального захисту незалежної України слід віднести те, що у цей період було визначено нові засади побудови системи соціального забезпечення ринкового типу. Подальші етапи формування цієї системи пов'язані з прийняттям Конституції України. Стаття 46 Конституції є ключовою для ро-

зуміння соціального захисту і проголошує що: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [7].

Таким чином, для соціального захисту Конституцією було встановлено традиційний перелік соціальних ризиків, які передбачені міжнародними правовими актами.

На сьогодні в Україні соціальний захист здійснюється через:

- державне соціальне страхування робітників і службовців;
- соціальне страхування;
- додаткові форми соціального страхування за рахунок коштів окремих підприємств, фондів, творчих спілок.

Важливим видом соціального захисту в Україні залишаються пенсії і допомоги.

Сучасний період розвитку України характеризується розгортанням процесів реалізації реформ місцевого самоврядування і адміністративно-фінансової децентралізації, а також комплексу секторальних реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад. В умовах реформування моделі перерозподілу бюджетно-фінансових ресурсів, формування зон відповідальності органів управління місцевого рівня виникають нові виклики та ризики. Важливим вектором реформ виступає модернізація соціального захисту населення. Тому виникає необхідність пошуку шляхів удосконалення цієї сфери. В умовах децентралізації ключова роль в управлінні територіальних громад належить місцевим органам влади. Вони координують діяльність усіх господарських структур, бе-

руть участь у розробці та реалізації соціальних проектів, вирішують питання розподілу коштів. Як відомо «децентралізація – це передача делегованих повноважень і бюджетних коштів від державних органів до органів місцевого самоврядування» [22].

Тісно з децентралізацією пов'язана Концепція реформування системи соціальних послуг в Україні від 13 квітня 2007, якою передбачено збільшення ролі органів місцевого самоврядування в області планування, фінансування та наданні соціальних послуг. Дана концепція передбачає в системі надання соціальних послуг децентралізацію, зокрема їх зосередження на рівні громади, реформування великих закладів і центрів, надання послуг до місця проживання чи перебування їх отримувачів. Підвищується рівень обов'язків органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надання соціальних та адміністративних послуг.

Мета даної реформи – забезпечити спроможність органів місцевого самоврядування окремо, за допомогою особистих ресурсів, вирішувати питання та проблеми місцевого значення. Мається на увазі мобілізація внутрішніх резервів та надання територіальним громадам більших ресурсів [18].

Реформа органів місцевого самоврядування висвітлює об'єднання територіальних громад. Укрупнення відбувається через те, що у місцевих громад власних коштів не вистачає на свій розвиток, а завдяки об'єднанню, вони мають гарну можливість рухатися в напрямку розвитку. Тому дана реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, прогнозує обов'язкове об'єднання (укрупнення) територіальних громад.

Децентралізація є одним із способів оптимізації публічного управління, яка полягає в передачі певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою.

Процес децентралізації у країнах Європейського союзу відбувається і дотепер, здійснюється вдосконалення і корегування. Зміна зовнішніх умов як в політиці, так і в економіці змінює традиційно усталений погляд на децентралізацію, потребує вироблення нових підходів до аналізу її змісту.

Децентралізована держава виникла в історичному процесі суверенізації і пошуків найкращої моделі державної організації.

Так, наприкінці XVI ст. Жаном Боденом в його праці «Шість книг Співдружності» (1576) була розвинена теорія про те, що суверенна влада повинна бути неподільною, або абсолютною і унітарною, було обґрунтоване єдиновладне володіння і волевиявлення монарха в управлінні державою не лише у Франції, але й по всій Європі. Так, саме суверенна монолітна держава тривалий час вважалась найкращою моделлю державного устрою. Також у період XVII-XVIII ст. провідним мотивом пруської політики було прагнення стати суверенною монолітною державою [20]. Близько 1600 р. опонентом ідей Бодена постав німецький правознавець Йоганн Альтузіус, висунувши теорію федеральної державної організації. Його модель державної розбудови орієнтована на федеративну організацію держави, а не на суверенну монолітну державу. Йоганн Альтузіус зазвичай ідентифікується як батько федералізму, який робив акцент на поділ повноважень в рамках суверенної держави. Основною засадою федералізму Альтузіуса є принцип субсидіарності, в якому говориться, що жодна вища влада не може законно претендувати та відповідати за те, що може зробити громадянин та громада самі.

Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевага починає надаватись саме децентралізованій організації держави. Принципи субсидіарності, децентралізації та регіоналізації стають актуальними. Навіть у Франції, родоначальниці теорії абсолютизму, відмовилися від принципів централізації держави. Стає визнаним той факт, що централізація не посилює країну, а конкретно на даному етапі розвитку взагалі могла призвести лише до недієздатності уряду.

Досвід зарубіжних держав, зокрема країн ЄС, вказує на існування декількох підходів організації місцевого самоврядування, які залежать від співвідношення зобов'язань покладених на державну владу і самоврядність громад або регіонів. Більш чітко можна виокремити два підходи, а саме:

- моделі місцевої автономії
- децентралізації.



Розглянемо шляхи запровадження даних моделей на прикладах таких країн Євросоюзу, як Іспанія, Італія, Франція та Польська Республіка.

Постсоціалістичні країни, для яких характерною була фактична відсутність самоврядування, зазвичай обирають модель децентралізації, як видно на польському прикладі. В Україні також після проголошення незалежності постала проблема оптимізації державного управління та організації місцевого самоврядування яка б відповідала принципів демократичної держави. Але, можна сказати, що уже з 1990 року в Україні також частково було розпочато процес децентралізації. Так, прослідковується наступний плин закріплення статусу місцевого самоврядування починаючи з даного періоду:

- 7 грудня 1990 р. – ВРУ РСР (12-е скликання) – прийнято закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначається як самоорганізація громадян за територіальним принципом для вирішення безпосередньо або через державні або громадські органи питань місцевого життя, опираючись на інтереси суспільства та за рахунок власної фінансової бази [16];

- 28 червня 1996 р. – Конституцією України закріплюється конституційна модель місцевого самоврядування, як результат тривалого пошуку оптимізованої моделі організації влади. На даному етапі становлення країни на принципах демократичної держави Конституція відіграла важливу роль у спробах побудови децентралізованої системи публічної влади, а саме:

1) закріплено право населення на місцеве самоврядування на найвищому рівні (визнання і гарантія місцевого самоврядування – одна із засад конституційного ладу (ст. 17 КУ);

2) чітко визначено на конституційному рівні недержавну природу місцевого самоврядування;

3) Конституція дає змогу часткової децентралізації влади.

До труднощів у виявленні чітких меж між місцевим самоврядуванням та державною владою викликає наступна особливість української моделі організації влади - фактично діє система так званого економічного та політичного двовладдя:

1) голови обласних державних адміністрацій призначаються з центру;

2) місцеві органи влади – обираються місцевими громадами.

Одним із найефективніших методів розв'язання даної проблеми, та переліку інших проблем, з якими стикається організація місцевого самоврядування, вважається реформування сталої системи місцевого самоврядування, наслідком якого стане подальша децентралізація.

Звісно важливим у цьому питанні є використання вже позитивного досвіду інших держав, зокрема країн ЄС які пройшли шлях децентралізації.

«Розвиток суспільних відносин зумовлює розширення кола суб'єктів, які потребують надання соціальних послуг, що робить необхідним розширення переліку їх видів та форм, покращення якості надання та забезпечення адресності. Важливе значення має пошук додаткових фінансових надходжень, у тому числі з недержавного сектору економіки, для соціального обслуговування, а також залучення членів територіальної громади до формування концептуальних засад надання соціальних послуг на відповідній території» [18].

Починаючи з 2015 р., реформа міжбюджетних відносин, подальшим шляхом якої є фінансове самозабезпечення громад, надала стимул місцевим громадам якомога більш ефективно наповнювати свої бюджети (кошториси) та більш ощадно планувати видатки. Також, джерела наповнення місцевих кошторисів було розширено передачею на місця цілої низки податкових зборів з державного бюджету та впровадження нових зборів, зокрема сюди відноситься 10 % податку на прибуток підприємств, також до бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується 60 % від податків на доходи фізичних осіб, який до цього зараховувався до бюджету району. Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ зазначено у відповідних статтях Бюджетного кодексу України (ст. 64 «загальний фонд», ст. 69 «спеціальний фонд», ст. 71 «бюджет розвитку») [14]. Тому вважається доцільним робити акцент при розвитку місцевих громад та підвищення доходності бюджетів за рахунок підприємництва та сприянню подальшого розвитку підприємництва у громадах.

Як зазначалось раніше, система місцевого самоврядування в Україні, що існує на сьогоднішній день, не відповідає потребам суспільства. Відповідно до реформи місцевого самоврядування 5 лютого 2015 року Верховною Радою України було затверджено ЗУ «Про добровільне об'єднання громад», а вже 8 квітня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено методику створення ОТГ. Рішення про об'єднання територіальних громад обласними радами ухвалювалися до 4 вересня 2015 р. (ухвалено створення 85 ОТГ). Тобто, відліком становлення ОТГ можна вважати саме 2015 рік, що унеможливило визначення довготривалих тенденцій на основі динаміки розвитку ОТГ, проте можна порівняти дані 2015, 2017 і 2019 (станом на 1 квітня) років.

У 2015 році в Україні було зареєстровано 159 об'єднані територіальні громади (ОТГ). Станом на початок 2017 р. їх уже функціонувало 184 одиниці. Найбільша кількість функціонуючих громад була зареєстрована у Тернопільській області (26 ОТГ), що становило 14,13 % від загальної кількості ОТГ в Україні, на другому місці за кількістю ОТГ знаходилася Хмельницька область (22 ОТГ) і складала частку 11,96 % структури України, третє місце поділяли Дніпропетровська та Львівська області (по 16 ОТГ в кожній області), що складало частку 8,7 %.

Кількість громад у 2019 р. (порівнюючи з 2015 роком) зросла майже у 5 разів і становить 807 одиниці. Наразі першість у кількості ОТГ належить Дніпропетровській області (63 одиниці), що становить вже 7,8 % від загальної кількості ОТГ в Україні, тобто структурна вагомість «лідера» знизилась майже в 2 рази, друге місце належить Черкаській області (57 ОТГ) і складає частку 7,1 % структури України, третє місце посідає Житомирська область, на 1 ОТГ менше, (56 ОТГ), що складає частку 6,9 %.

Найменша кількість ОТГ створено у Закарпатській області – 6 одиниць, а протягом 2018 року не було створено жодної нової. Низька кількість створених громад пов'язана з формуванням певних фінансових ризиків розвитку об'єднаних територіальних громад а також з тим фактом, що Закарпаття залишається єдиною в країні областю, де немає перспективного плану формування об'єднаних

громад. Не зважаючи на таку сумну картину, експерти сподіваються, що 2019 рік стане в області роком децентралізації і вже прийнятий перспективний план формування громад. – протягом перших місяців 2019 року. Цей варіант перспективного плану передбачає створення в області 53 громад.

Децентралізація в Україні повинна передбачити і децентралізацію сфери надання адміністративних послуг за рахунок розширення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, надання цим суб'єктам влади можливості самостійно вирішувати організаційні проблеми і контролювати якість надання публічних послуг. Такий підхід цілком відображатиме цінності місцевого самоврядування – автономію, демократію і ефективність.

Основними ознаками публічних послуг є:

- забезпечення діяльності загальнозначущої спрямованості;
- необмежена кількість суб'єктів, які ними користуються;
- здійснення або органом державної та публічної влади, або іншим суб'єктом (грунтування на публічній чи/або приватній власності).

Соціальні послуги передбачають усі ознаки муніципальних послуг, але критерієм їх виділення в окрему категорію (на відміну від державних послуг) є не суб'єкти, що їх надають, а сфери, в яких вони реалізуються (соціальний захист, охорона здоров'я, культура, освіта, наука). Як зазначалося вище «соціальний захист це система економічних, соціальних та організаційних заходів, які здійснюються державою для підтримки незахищених верств населення». Право громадян на соціальний захист передбачає їх матеріальне забезпечення у випадках, передбачених законом. Це право, як було зазначено вище, закріплено у статті 46 Конституції України і гарантується державним соціальним страхуванням за рахунок різних джерел соціального забезпечення. Соціальні виплати мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом» [19].

Соціальний захист населення включає в себе економічні, соціальні та правові заходи і сукупність їх інститутів, що надають рівні права та можливості підтримувати певний рівень життя громадянам, та підтримують окремі соціальні групи населення.

Це є комплекс законодавчо закріплених гарантій, що протидіє дестабілізуючим факторам. «Соціальна захищеність несе в собі відповідальність за систему заходів, що захищають кожного без винятку громадянина країни від економічної та соціальної деградації в результаті:

- безробіття;
- хвороби;
- виробничої травми;
- народження дитини;
- інвалідності;
- старості;
- а також надання медичних послуг та допомоги сім'ям з дітьми» [11].

Зважаючи на складну ситуацію зі здійсненням соціального захисту в Україні, 17 січня 2019 року було прийнято Закон «Про соціальні послуги». Цей закон визначає основні організаційні та правові засади надання соціальних послуг соціально вразливим групам населення. Він набирає чинності з 1 січня 2020 року.

В законі вписані повноваження районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських рад міст обласного значення, рад об'єднаних громад у сфері надання соціальних послуг. Ним впроваджується нова класифікація соціальних послуг, нові підходи до їхньої оплати, яка обчислюється, виходячи з доходу особи, а не наявності осіб, які можуть допомогти. Також передбачено розширити коло надавачів соціальних послуг шляхом залучення недержавних організацій. Окрім цього, Закон вводить новий термін – «система надання соціальних послуг». Визначено, що це правова основа і сукупність суб'єктів, що взаємодіють на всіх етапах організації надання соціальних послуг. Суб'єктами системи надання соціальних послуг є: уповноважені органи у сфері надання соціальних послуг; отримувачі соціальних послуг; надавачі соціальних послуг та їх об'єднання.

- Система соціального захисту включає три суб'єкти:
- держава;
- юридична особа;
- громадин.

Частина цих заходів стосується практичноусіх членів суспільства, а решта адресована окремим соціальним групам. До першої групи належать заходи забезпечення можливостей для кожної особи реалізувати свої здібності і отримати дохід, визначення офіційного прожиткового мінімуму, захист інтересів споживачів, індексація доходів. До другої групи соціального захисту відносяться окремі групи населення: безробітні, пенсіонери, інваліди, ветерани праці та військовослужбовці, сім'ї з дітьми, діти-сироти, вимушені переселенці та біженці, що зазнали впливу катастроф (повінь, землетрус, засуха тощо). Система соціального захисту ґрунтується на принципах доступності, загальності, різноманітності та адекватності.

Принцип доступності передбачає можливість отримувати допомогу всім верствам населення; загальності – отримання допомоги на загальних підставах, відповідно до діючого законодавства; різноманітності – отримання допомоги різними способами; а адекватності означає отримання допомоги відповідно рівню розвитку економіки країни.

Проблемами в системі соціального захистує:

- в частині реформування системи соціального захисту населення: недосконалість нормативно-правової бази;
- в частині надання соціальної допомоги: підвищення адресності соціальної допомоги, встановлення порядку надання соціальної допомоги, взаємоузгодження різних програм соціальної допомоги.

На місцевому рівні соціальна політика держави здійснюється через управління праці та соціального захисту населення, сільські, селищні центри праці та соціального захисту населення, щовідноситься до складу державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Сучасний соціальний захист в Україні це:

- різні пільги, соціальні виплати та послуги, що передбачені у більш ніж п'ятдесяти законах та ста двадцяти підзаконних нормативно-правових актів;
- більше ста двадцяти категорій пільговиків, як за яких за соціальною ознакою, так і за професійною;

- близько ста тридцяти категорій одержувачів різних соціальних виплат;
- близько двохсот видів пільг та допомог;
- найбільша видаткова стаття бюджету.

Згідно Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», «органи місцевого самоврядування мають значні повноваження у сфері соціального захисту населення. В Законі детально прописано, які саме проблеми належать до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, це зокрема, вирішення питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих військовослужбовців; інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків; організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків–інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, безплатного харчування тощо» [11].

Крім того, до органів місцевої влади належать зобов'язання вирішення проблеми здійснення делегованих їм повноважень з боку місцевих адміністрацій.

Згідно Закону «Про місцеві державні адміністрації», а саме в статті 23 «Повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення», визначено обов'язки місцевих державних адміністрацій в галузі соціального забезпечення та соціального захисту:

«Місцева державна адміністрація:

1) реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, осіб з інвалідністю, одиноких непрацездатних, дітей–сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб із їх числа, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави;

2) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально–технічної бази центрів обліку бездомних осіб, закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них;

3) розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян, осіб та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, сприяє розвитку послуг відповідно до потреб зазначених категорій громадян;

4) сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам» [15].

Як бачимо, обов'язки місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування в сфері соціального захисту населення багато в чому переплітаються, доповнюють одне одного, та мають спільну мету – створити та розвинути дієву систему соціального захисту населення на місцевому рівні.

«Перед системою соціального захисту стоять широкі стратегічні завдання, пов'язані із політичною, економічною, соціальною сферами. Система соціального захисту має значний вплив на стабільність у суспільстві, на розвиток людських ресурсів шляхом підтримки добробуту, стимулювання споживання, на суспільний розвиток в цілому, і посідає чільне місце в політиці соціальної держави» [1].

Законом України передбачено, що місцева державна адміністрація повинна створювати мережу, забезпечувати зміцнення та розвиток матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищувати рівень та якість обслуговування в них.

Закон «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» (ст. 4) говорить, що «основні напрями комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту та життєвого рівня населення сільських територій є:

- відновлення;
- створення і забезпечення державного формування системи регулювання демографічних процесів сільського розвитку;
- реалізація програми стимулювання розвитку державних територій;
- наближення та покращення умов життєдіяльності сільсько-го населення, реалізація комплексної системи підприємств, установ



та організацій, які можуть надавати необхідні послуги сільському населенню;

- збільшення зайнятості сільського населення через державну підтримку розвитку підприємства;
- створювати умови для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень;
- підвищення рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства» [25].

Принципи соціального розвитку розкривають зміст соціального захисту населення, а гарантії є умовою реалізації цих принципів (прав на судовий захист, нагляд за додержанням законів, соціальних прав громадян і т. п.).

Важливими загальними принципами є:

- справедливість;
- соціальні права людини та громадян;
- гідні умови життєдіяльності людини;
- соціальна безпека суспільства;
- соціальна захищеність населення;
- усунення будь-яких розбіжностей матеріального становища індивідів;
- взаємна соціальна відповідальність громадян, суспільства і держави.

Виходячи з вищезазначеного, під принципами соціального розвитку сільських територій можемо розуміти виражені в нормах права, що регулюють відносини узабезпеченні достатнього життєвого рівня, сприятливі умови праці, соціальний захист та вільний розвиток сільського населення, нормативно-керівні ідеї, положення, які визначають зміст суспільних відносин.

Запорукою конструктивного вирішення соціальних проблем в сільській місцевості є:

- гарантування життєзабезпечення;
- гідні умови проживання і роботи в селі;
- навчання, заробітні плати, пенсійне, медичне, комунально-побутове забезпечення;

- та інші критерії соціального розвитку села на рівні, що поступово наближуватиме село до кращих міських поселень.

Ефективний механізм соціального захисту сільського населення, має в собі об'єднувати як всі ланцюги системи державних органів, роботодавців, громадян, суспільства, так і взаємну їх відповідальності за вирішення актуальних завдань соціального розвитку села.

«Для усунення наслідків негативних структурних змін щодо зайнятості та її підвищення доцільно проводити активну політику соціального захисту сільських жителів, яка має ґрунтуватися на науково опрацьованих принципах із урахуванням територіальних особливостей. У цьому контексті на державному рівні необхідно опрацювати Програму зайнятості сільського населення відповідно до ринкових механізмів її формування, з визначенням першочергових заходів щодо перерозподілу працюючих між різними організаційно-правовими структурами, територіальними секторами, трудо-недостатніми та трудонадлишковими регіонами. В її основі варто передбачити, насамперед, максимальне забезпечення кожному селянину конституційних гарантій щодо реалізації права на вільну працю, вільний вибір місця працевлаштування, легалізацію індивідуальної трудової діяльності, самозайнятість з уведенням їх в офіційні межі зайнятості» [22].

Як було зазначено вище, сучасний соціальний захист в Україні це найбільша видаткова стаття бюджету. Разом тим на сьогодні не встановлено стабільних структурних економічних пропорцій і сфера фінансування соціальних видатків є найбільш нерегульованою. За визначенням А. Ю. Огінської, видатки бюджету на соціальний захист – це кошти, спрямовані окремим верствам населення при повній, частковій або тимчасовій втраті працездатності, втраті годувальника, у випадку безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та інших випадках, передбачених законом, а також за певних економічних умов всім членам суспільства (під час зростання інфляції, спаду виробництва, економічної кризи тощо) задля забезпечення необхідних соціальних гарантій та стандартів [25].

В Україні бюджетне фінансування соціального захисту та соціального забезпечення населення здійснюються сьогодні відповідно

до положень ст. 87–91 Бюджетного кодексу України за рахунок державного та місцевих бюджетів [1].

Видатки Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення 2017 р. становили 196 941,6 млн грн., і перевищили цей показник у 2015 р. майже в 2 рази. Аналіз структури Зведеного бюджету України показує збільшення ролі місцевих бюджетів у наданні суспільних послуг населенню. За 2017 р. їх частка зросла на 12,71 % порівняно з 2015 р. (з 41,74 % до 54,45 %). Відповідно, частка державного бюджету знизилася. Кардинальні зміни в структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення як державного, так і місцевих бюджетів відсутні. Проте протягом 2015–2017 рр. все ж відбуваються певні коливання в питомій вазі кожної з функцій державних та місцевих органів влади. У державному бюджеті протягом 2017 р. порівняно з 2016 р. частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення знизилася з 59 % до 45 %, що пояснюється тим, що частину фінансування соціальних функцій державних органів влади було передано на місцевий рівень.

Щодо місцевих бюджетів, то ситуація протилежна державному бюджету. З огляду на розширення з 2015 р. повноважень органів місцевого самоврядування за 2017 р. порівняно з 2015 р. зросла частка видатків на соціальний захист та соціальне майже в 2,3 рази.

Отже, аналіз видатків державного та місцевих бюджетів на соціальну сферу за 2017 рік показав відхилення порівняно з попередніми роками, що є цілком обґрунтовано. За рахунок коштів місцевих бюджетів відбулося збільшення видатків на соціальний захист. Це стало можливим в результаті фінансової децентралізації, прийнятих змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Проте необхідно продовжувати удосконалювати міжбюджетні відносини в напрямі збільшення повноважень місцевих органів влади під час розрахунку потреби у фінансових ресурсах для соціального захисту населення.

### **Висновки.**

Стан соціального захисту та рівень задоволення соціальних потреб населення територіальних громад демонструють низку проблем. Місцева влада має здійснювати фінансування заходів соціального захисту з місцевих бюджетів. Видатки на соціальний захист та



*Nowadays the system of local self-government cannot fully meet the needs of the rural population. The work of local authorities in some territorial communities cannot sufficiently support and provide favorable living environment that is important for the comprehensive development of society, protection of rights and freedoms. There are not enough opportunities to create appropriate high-quality institutions and organizations to provide social and other services in rural areas.*

*In this article we try to highlight the main directions of social protection of the population in the context of reforming the local self-government of rural areas.*

*The concept of reforming the social services system in Ukraine of April 13, 2007 provides for an increase in the role of local self-government bodies in planning, financing and providing social services. This concept includes the decentralization of social services, in particular community-based concentration, the reform of large institutions and centers, and the provision of services to the place of residence / stay of their recipients in order to preserve and / or restore social and family relationships on the ground. The level of responsibilities of local self-government bodies for quality, financial support, volume, choice of provision of social and administrative services is increasing.*

*The purpose of this reform is to ensure the ability of local self-government bodies, with the help of personal resources, to solve issues and problems of local significance. It means the mobilization of internal reserves and the provision of greater resources to the local communities.*

*The reform of local self-government bodies highlights the association of territorial communities. Enlargement is due to the fact that local communities do not have enough funds for their development, but due to the unification we have a good opportunity to combine efforts and opportunities to move towards development. Therefore, this reform of local self-government, taking into account the positive experience of both European and own historical experience, forecasts the mandatory unification (consolidation) of territorial communities.*

*Social protection of the population includes economic, social and legal measures and a set of their institutions that provide equal rights*

and opportunities to maintain a standard of living for citizens, and support individual social groups.

This is a set of legally-established safeguards that counteracts destabilizing factors. "Social security is responsible for a system of measures that protects every citizen of the country from economic and social degradation.

Local self-government bodies have significant powers in the field of social protection of the population. The Law "On Local Self-Government in Ukraine" details what particular issues fall within the competence of the executive bodies of village, town, city councils.

The system of social protection has broad strategic objectives related to the political, economic and social spheres. The social protection system has a significant impact on the stability of society, on the development of human resources through the maintenance of well-being, the stimulation of consumption, on social development in general, and occupies a prominent place in the policy of a social state.

In order to eliminate the consequences of negative structural changes in employment and its increase, it is expedient to pursue an active policy of social protection of rural residents which should be based on scientifically developed principles taking into account territorial features. In this context, at the state level, it is necessary to work out the Program of employment of rural population in accordance with market mechanisms of its formation, with the definition of the priority measures for redistribution of workers between different organizational and legal structures, territorial sectors, labor-insufficient and labor-intensive regions.

Nowadays Ukraine has provided social guarantees in accordance with the provisions of social policy. Citizens have equal starting opportunities: since only social justice serves the emergence of solidarity among citizens in society, creates preconditions for social consensus, interaction. Social infrastructure is a special link of the state complex that meets public needs.

**Keywords:** social protection, decentralization, rural population, social security, social services.

**Received: 19.06.19**

## References

1. Bendasyuk O. Derzhavne upravlinnya sotsialnim zahistom naselennya v umovah rinkovoyi ekonomiki / O. Bendasyuk // Galitskiy ekonomichniy visnik. – 2010. – No. 1(26). – S. 123–126.
2. Decentralizaciya vlady` [Elektronny`resurs]. – Rezhym`mdostupu : <http://decentralization.gov.ua>. – Nazva z ekrana.
3. Derzhavna sluzhba staty`sty`ky` [Elektronny`resurs]. – Rezhym`mdostupu: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Nazva z ekrana.
4. Jermolenko V.M. Osoblyvosti formuvannja kategoriji "stalij rozvytok siljsjkykh terytorij" [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: [www.vuzlib.com](http://www.vuzlib.com)
5. Irtysheva I.O., Potapenko O.M. Yevropejskiy dosvid ekonomichnoho rozvytku siljsjkykh terytorii: problemy adaptatsii // Ekonomichna bezpeka derzhavy i naukovo–tehnolohichni aspekty yii zabezpechennja: Pratsi III naukovo–praktychnoho seminaru z mizhnarodnoiu uchastiu (20–21 zhovtnia 2011 r.) / Vidpovid. red. Ye.M. Pysmennyi, N.V. Karaieva. – Cherkasy, 2011. – S.197–204.
6. Irtysheva I.O., Sokhnych A.Ya. Innovatsiinyi rozvytok siljsjkykh terytorii: adaptatsiia mizhnarodnoho dosvidu v natsionalnykh realiiakh: Monohrafiia. – Mykolaiv: Dyzain ta polihrafiia, 2012. – 172 s.
7. Konstytuciya Ukrainy` vid 28 chervnya 1996 r. // Vidomosti Verhovnoyi Rady` Ukrainy`. – 1996. – #30. – st. 141.
8. Kopnyn L.V. Lohyka nauchnoho poznanyia / L.V. Kopnyn // Voprosi fylosofy. – 1966. – #10. – S.39–48.
9. Maiier Dzherald M., Raukh Dzhems E., Filipenko Anton. Osnovni problemy ekonomichnoho rozvytku. – K.: Lybid, 2003. – 688 s.
10. Maistro S.V. Sutnist ta napriamy derzhavnoho rehuliuвання ahrarnoho rynku v zarubizhnykh krainakh [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: [www.academy.gov.ua](http://www.academy.gov.ua)
11. Martsenyuk O. V. Sotsialny zahist naselennya Ukrainy / O. V. Martsenyuk // Teoretichni i praktichni aspekty ekonomiki intelektualnoy vlasnosti. – 2015. – Vip. 2(3). – S. 166–170.
12. Ministerstvo Finansiv Ukrainy. Valovy vnutrishnii produkt [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://index.minfin.com.ua/ua/economy/gdp/>
13. Mishchenko D.A. Finansuvannja sotsialnoho zahystu i sotsialnoho zabezpechennja v Ukraini / D.A. Mishchenko, L.O. Mishchenko // Ekonomichnyi prostir. – 2016. – No 108. – S. 148–155.

14. Podatkovy`j kodeks Ukrainy`: Verhovna Rada Ukrainy`; Kodeks Ukrainy` vid 02.12.2010 # 2755–VI. [Elektronny`j resurs]. — Rezhym`mdostupu: [http // Liga: elitZakonSoruright: IACz „Liga”](http://Liga:elitZakonSoruright:IACz„Liga”). — 2010.

15. Promisceviderzhavniadministraciji : Zakon Ukrainy vid 9 kvitnja 1999 r. # 586–XIV // Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy. — 1999. — # 20–21. — St. 190.

16. Pro miscevi Rady` narodny`x deputativ ta misceve i regional`ne samovryaduvannya [zakon URSR : vid 07 grudnja 1990 r. # 533–XII] // Vidomosti Verkhovnoji Rady` Ukrainy` koyi RSR. — 1991. — # 2. — st. 5.;

17. Pushkarenko // Ekonomika Ukrainy. — 2002. — No. 2. — S. 58–63.

18. Pushkarenko I. P. Problemi sotsialnogo vidrodzhennya sela /P. Pushkarenko // Ekonomika Ukrainy. — 2002. — No. 2. — S. 58–63

19. Rudik V. A. Sotsialniy zahist gromadyan: propitannya ponyatiyno – terminologichnogo skladu v teorii i ta praktitsi / V. A. Rudik // Pidpriemnistvo, gospodarstvo i pravo. — 2006. — No. 3. — S. 100.

20. Salmon J (1996). The legacy of Jean Bodin: absolutism, populism or constitutionalism? // History of Political Thought. — 1996. — T. 17. — No. 4. — C. 500–522.

21. Sotsialnyi zvit za 2017 rik [Elektronnyi resurs]. — Rezhym dostupu: [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat\\_id=160211](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=160211).

22. Stepanova O. V. Finansuvannya sotsialnogo zahistu v umovah detsentralizatsiyi: zarubizhniy dosvid ta natsionalni realiyi [Elektronnyi resurs] / O. V. Stepanova // Investitsiyi: praktika ta dosvid. — 2016. — No. 22. — S. 73–79.

23. Sychenko V. Supervision and control of local self–government bodies in Ukraine: theoretical and legal approaches to clarification of concepts / Sychenko V., Pugach A., Molodchenko T., Tarasenko T. // Finansovo–kreditna diyalnist: problemi teorii i ta praktiki. — zbirnik naukovih prats. — Vipusk 2 (25)/2018 — S. 472–479.

24. Tyshchenko M.P. Kontseptsiiia staloho ekonomichnoho rozvytku yak shliakh do zbalansovanoho rozvytku tsyvilizatsii // Teorii mikro–makroekonomiky: Zbirnyk naukovykh prats Akademii munitsypalnogo upravlinnia. Vypu #41. — Kyiv, 2013. — S.132–140.

25. Vaschishin M. Ya. Yuridichnifakti v agrarnihpravovidnosinah // Problemiderzhavotvorennya izahistupravlyudini v Ukraini: Materiali XII region. nauk.–prakt. konf., Lviv, 9–10 lyut. 2006 r. — Lviv, 2006. — S. 275–276.



**Відомості про авторів/ Information about the Authors**

**Шевченко Н.О.:** КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради», вул. Антоновича 70, м.Дніпро, 49500, Україна

**Shevchenko N.O.:** KSVO "Dniprovskia Academy of Continuing Education" of Dnipropetrovsk Regional Council, ul. Antonovicha 70, Dnipro, 49500, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0003-1559-1432**

**E-mail: nat\_shevchenko2015@ukr.net**

**Носулько Б.В.:** Дніпровський державний аграрно-економічний університет, вул. Єфремова, 25, м. Дніпро, 49600, Україна

**Nosulko B.V.:** Dnipro State Agrarian and Economic University, st. Efremova, 25, Dnipro, 49600, Ukraine

**ORCID. ORG./ 0000-0002-3058-6298**

**E-mail: kafedramo1@gmail.com**

УДК 351.72:[336.14:332.1](477.73)

DOI: 10.34132/pard2019.05.09

## РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ НА ПРИКЛАДІ МИКОЛАЇВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

**Штиршов О.М.**, канд., наук з держ. упр., доцент, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

**Гіржєв А. О.**, аспірант, Інститут державного управління, Чорноморський національний університет ім. Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті досліджуються механізми державної підтримки регіонального розвитку, а саме: фінансування з Державного фонду регіонального розвитку; субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Автори аналізують нормативно-правові акти, якими визначено умови та цілі надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, а також надання коштів з Державного фонду регіонального розвитку. Крім того подається цікавий досвід щодо успішного освоєння коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам Миколаївської області. На підставі проведеного дослідження зроблені висновки, щодо позитивного впливу реалізації механізмів державної підтримки регіонального розвитку на об'єднані територіальні громади загалом і на Миколаївщину зокрема.

**Ключові слова:** децентралізація; субвенція; територіальні громади; державний бюджет; місцевий бюджет; сільська місцевість.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У рамках проведення реформи з децентралізації в Україні спостерігається розвиток територій у різних регіонах. Об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) отримали платоспроможні місцеві бюджети, можливість самостійно вирішувати інфраструктурні питання населених пунктів.

Після об'єднання у громадах велику увагу приділили розвитку сільських територій, які з 90-х років минулого століття перебувають у критичному стані. На сьогодні на Миколаївщині в утворених 41 об'єднаних територіальних громадах уже роблять вуличне освітлення, ремонтують дороги, реконструюють будинки культури, школи, дитячі садки, відкривають ЦНАПи тощо. До сіл залучають сімейних лікарів, учителів, яким громада надає житло. Тому, на нашу думку, питання підтримки регіонального розвитку набуває особливого значення в умовах сьогодення і потребує подальшого наукового дослідження.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** В процесі дослідження були поставлені наступні завдання:

- дослідити основні механізми державної підтримки регіонального розвитку;
- проаналізувати нормативно-правові акти, які визначають умови та цілі надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, а також надання коштів з Державного фонду регіонального розвитку;
- на прикладі Миколаївської області проаналізувати результати щодо практичної реалізації механізмів державної підтримки регіонального розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Урядом передбачено чотири основні механізми державної підтримки регіонального розвитку. Зокрема, це Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР), субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад,

субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження [2]. Інформацію щодо розподілу коштів серед основних механізмів державної підтримки об'єднаних територіальних громад Миколаївської області в 2016–2018 роках, розміщено в Діаграмі 1.

Діаграма 1

**Інформація щодо основних механізмів державної підтримки об'єднаних територіальних громад Миколаївської області в 2016–2018 роках, млн грн.**



Відповідно до ст. 97 Бюджетного Кодексу України Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України, а субвенція, яка вперше визначена законом про Державний бюджет України, затвер-

джуються Кабінетом Міністрів України не пізніше 30 днів з дня набрання ним чинності.

Субвенції – міжбюджетна трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції [1].

Як відомо, утворені ОТГ формують місцевий бюджет спільно з Міністерством фінансів України, оминаючи при цьому районний та обласний рівні. Крім того, місцеві бюджети поповнюються коштами інфраструктурної субвенції, яка покликана стимулювати утворення об'єднаних територіальних громад та розраховується, зважаючи на площу громади та кількість населення. Усі кошти, які надходять до громад, проходять через процедуру ProzoGo. В результаті чого ОТГ здешевлюють деякі інфраструктурні проекти на кілька тисяч гривень [8].

Субвенція надається для формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, що належить до комунальної власності, та спрямовується на:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення;
- створення сучасних систем організації управління громадою – комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються адміністративні, соціальні та інші послуги;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств,

пожежної та спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;

- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;

- здійснення інших заходів щодо об'єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту;

- погашення в установленому законодавством порядку зареєстрованої органами Казначейства на початок бюджетного періоду бюджетної кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад»;

- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах;

- співфінансування інших програм і проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

- капітальний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) [3].

Умовами надання субвенції є:

- спрямування субвенції на фінансування проектів згідно з планом соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади з урахуванням потреб різних соціальних груп з метою забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків та відповідно до напрямів, визначених у пункті 4 цих Порядку та умов, оформлених за формою, встановленою Мінрегіоном, та календарний план реалізації яких становить не більш, як три роки;

- погодження поданого виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад об'єднаних територіальних громад переліку

проектів, видатки на які здійснюватимуться за рахунок коштів субвенції, з відповідними проектними заявками, складеними за формою, встановленою Мінрегіоном, спеціально утвореною для їх розгляду при Мінрегіоні комісією;

- врахування потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проектної документації, а також під час закупівлі транспортних засобів загального користування, шкільних автобусів тощо [3].

У Законі України «Про державний бюджет на 2019 рік» для підтримки сталого розвитку регіонів України передбачено понад 2,1 млрд грн. Ці кошти передбачено на інфраструктурні проекти, які є стратегічно важливими для територій і забезпечують сталий розвиток громад, підвищують їхню конкурентоспроможність під час реформи місцевого самоврядування й децентралізації [10].

Кошти розподілено між бюджетами 806 об'єднаних територіальних громад пропорційно до їх площ та кількості сільського населення з рівною вагою обох цих факторів згідно з статтею 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11].

Відповідно до розрахунків найбільший обсяг субвенції у 2019 році отримають об'єднані територіальні громади Житомирської – 175,3 млн. грн., Дніпропетровської – 174 млн. грн., Хмельницької – 145,2 млн. грн., Чернігівської – 134,1 млн. грн. областей.

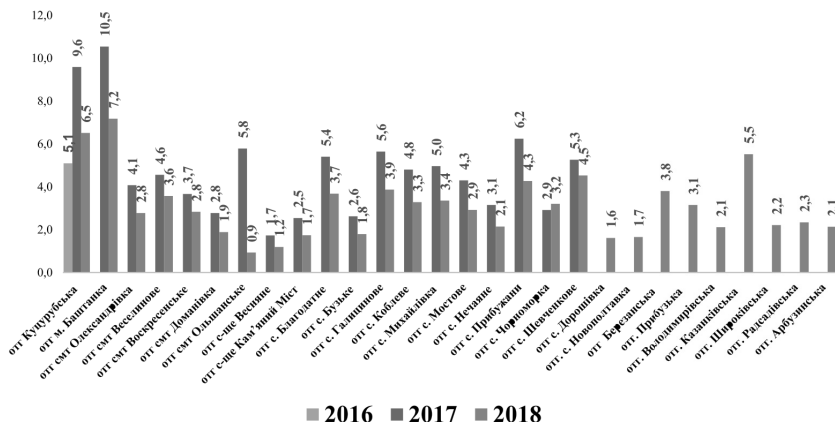
Станом на 01.01.2019 об'єднані територіальні громади Миколаївської області отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури на загальну суму 121,5 млн. грн.

Цього року субвенція також передбачена для 24 об'єднаних територіальних громад з адміністративними центрами у містах обласного значення, де завершився процес приєднання суміжних сільських, селищних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [14].

Розглянемо розподіл інфраструктурної субвенції по громадам на прикладі Миколаївської області за період 2016-2018 років (Діаграма 2).

Діаграма 2

**Розподіл та фактичне перерахування субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад Миколаївської області станом на 01.01.2019, млн.грн.**



Зазначимо, що за рахунок субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад за період 2016—2018 років в Миколаївській області по галузі (Діаграма 3):

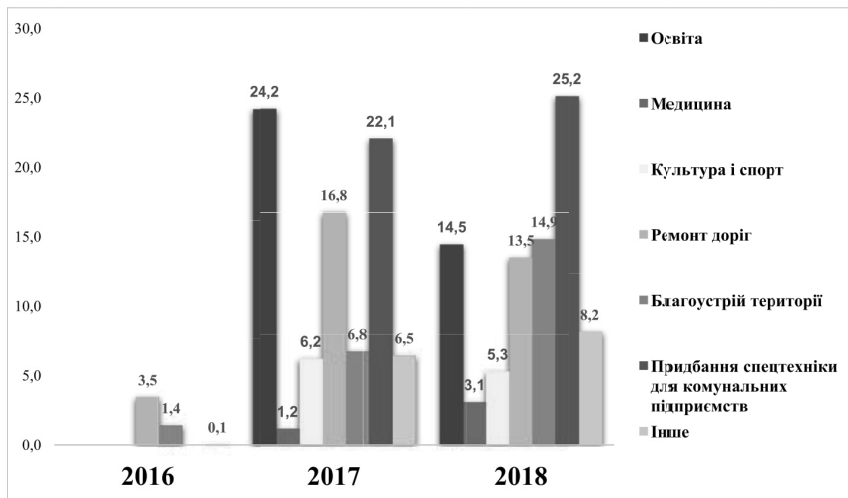
- «Освіта» було реалізовано 55 проєктів, видатки спрямовувалися на капітальний ремонт та реконструкція шкіл, дитячих садків, придбання обладнання в обсязі;
- «Медицина» реалізовано 6 проєктів з реконструкції лікувальних корпусів лікарень, придбання медичного автомобіля;
- «Культура і спорт» — 21 проєкт з реконструкції сільських будинків культури, стадіону;
- 65 проєктів з капітального ремонту дорожнього покриття вулиць, провулків, проїздів, під'їздів, автодоріг;
- 66 проєктів з благоустрою території, таких, як капітальний ремонт та реконструкція мережі вуличного освітлення, будівництво, реконструкція та облаштування системи водопроводу, розвідувально-експлуатаційних свердловин, водонапірних башт;



- придбано спецтехніки для комунальних підприємств в кількості 43 штук;
- 28 інших проектів, таких як, реконструкція нежитлових приміщень (сільські ради, ЦНАП), розробка Генеральних планів, виготовлення містобудівної документації.

Діаграма 3

**Інформація про використання у 2016-2018 роках субвенцій з державного бюджету місцевими бюджетами на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад Миколаївської області за напрямками розподілу (за сферами діяльності), млн.грн.**



Наступним механізмом державної підтримки регіонального розвитку є фінансування ДФРР. У Миколаївській області відібрано 6 проектів громад, що профінансувалися з ДФРР у 2016-2018 роках на загальну суму майже 31,5 млн грн. Проекти, які надійшли від громад, проходять оцінку в конкурсному відборі. Так, усього на конкурсний відбір 201-2018 років надійшло 46 інвестиційних проектів на суму понад 150 млн грн, серед яких: добудова об'єктів

незавершеного будівництва, які реалізовувалися за рахунок коштів ДФРР у попередні роки й мають пріоритет першочергового фінансування; проекти з підтримки добровільно об'єднаних і співробітництва територіальних громад; проекти, що передбачають заходи з енергозбереження та енергоефективності закладів освіти й охорони здоров'я; проекти з розвитку спортивної інфраструктури та розбудови мережі сервісних центрів надання адміністративних послуг; проекти з придбання техніки для організації збору ТПВ, шкільного й медичного обладнання, шкільних автобусів; проекти з будівництва, реконструкції, модернізації.

Згідно з індивідуальними оцінками проектів, сформовано загальний рейтинговий список проектів, що брали участь у попередньому конкурсному відборі. Оцінювали проекти за п'ятьма критеріями: вплив на розвиток громади або регіону; ступінь впливу на розв'язання проблеми; інноваційність; місцеві бюджети і їхня потенційна спроможність; соціально-економічна спрямованість проекту.

Це так звана «субвенція для регіональної єдності держави», яка розподіляється прозоро між регіонами відповідно до формули, що враховує їхній економічний стан, згідно з чіткою формулою, яка залежить від чисельності населення (80 % коштів) і соціально-економічного розвитку регіону (валового регіонального продукту на душу населення – 20 % коштів) [7].

Державний фонд регіонального розвитку сьогодні фінансує проекти відповідно до стратегій розвитку регіонів і Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року. З обласного рівня результати для схвалення передаються на рівень національний (міжвідомча комісія Мінрегіону України), а КМУ затверджує цей перелік. Отже, сьогодні створено серйозну інституційну й законодавчу базу, працює прозора онлайн-платформа ДФРР, де можна бачити всі подані проекти, усі регіони отримали рівні можливості на регіональний розвиток.

У цьому році в більшості регіонах країни проекти, які були відібрані для фінансування з ДФРР, важко назвати інноваційними чи економічно ефективними. Це в першу чергу зумовлено необхід-

ністю невідкладного фінансування важливих соціальних об'єктів: ремонтування шкіл, дитсадків, спортивних комплексів, лікарень. Наприклад, у м. Баштанка та селах Добре та Новогригорівка було переоснащенні насосні станції водопостачання II та III підйому, в Кам'яномістівській ОТГ будівництво насосної станції III підйому з резервуарами запасу води. Обласні заклади охорони здоров'я потребують капітальних ремонтів і обладнання. У такому випадку голови сільських, селищних, міських рад змушені звертати увагу саме на такі проблеми, які потребують негайного рішення в громаді.

Після утворення Куцурубської сільської ОТГ Миколаївської області місцева влада вирішила подбати насамперед про дітей. У результаті співпраці з ДФРР до кінця 2016 р. вдалося облаштувати три дитячі майданчики в селах Куцуруб, Яселка та Іванівка Куцурубської ОТГ. Власне кажучи, це були 3 окремі проекти побудови дитячих майданчиків. Кожен коштував 188,8 тис. грн., з яких 169,9 тис. грн. надавалося ДФРР, 18,9 тис. грн. йшло з місцевого бюджету. Створення дитячих майданчиків почалося в жовтні й завершилося в грудні 2016 р. У с. Куцуруб проживає 2285 жителів, серед яких 137 дітей дошкільного віку. Село протяжністю 3 км, тут лише один дитячий майданчик, якого замало для такої кількості дітей. У с. Яселка 270 жителів, серед яких 29 дітей дошкільного віку, а в с. Іванівці – 1300 жителів, з яких 64 дитини дошкільного віку [8].

Наступним різновидом механізмів підтримки регіонального розвитку є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

24 червня 2019 року, відповідно до наданого Міністерством фінансів України територіального розподілу розпису державного бюджету на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 № 365-р «Деякі питання розподілу у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій», Казначейством з загального фонду державного бюджету перераховано місцевим бюджетам кошти субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у сумі 981,7 млн грн. [5]

Розподіл у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами за об'єктами (заходами) викладено у Таблиці 1[5].

Таблиця 1

**Розподіл у 2019 році субвенції з державного бюджету  
місцевим бюджетам на здійснення заходів  
щодо соціально-економічного розвитку  
окремих територій між місцевими бюджетами  
за об'єктами (заходами)**

| <b>Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці</b> | <b>Обсяг субвенції (усього), тис. гривень</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Бюджет м. Вознесенська                                                | 488                                           |
| Бюджет Баштанської міської об'єднаної територіальної громади          | 1547                                          |
| Бюджет м. Миколаєва                                                   | 40709,8                                       |
| Обласний бюджет Миколаївської області                                 | 717                                           |
| Районний бюджет Березнегуватського району                             | 1197                                          |
| Районний бюджет Березанського району                                  | 976                                           |
| Районний бюджет Сланецького району                                    | 974                                           |
| Районний бюджет Веселинівського району                                | 973                                           |
| Районний бюджет Доманівського району                                  | 974                                           |
| Бюджет Галицинівської сільської об'єднаної територіальної громади     | 3                                             |
| Районний бюджет Вітовського району                                    | 22                                            |
| Бюджет Шевченківської сільської об'єднаної територіальної громади     | 25,2                                          |
| Бюджет Воскресенської селищної об'єднаної територіальної громади      | 65                                            |
| Бюджет м. Южноукраїнська                                              | 3958                                          |
| Районний бюджет Миколаївського району                                 | 201                                           |

Продовження табл. 1

|                                                                  |       |
|------------------------------------------------------------------|-------|
| Бюджет Радсадівської сільської об'єднаної територіальної громади | 86    |
| Бюджет Веснянської сільської об'єднаної територіальної громади   | 43    |
| Бюджет Ольшанської селищної об'єднаної територіальної громади    | 22    |
| Бюджет Нечаянської сільської об'єднаної територіальної громади   | 96    |
| Бюджет Михайлівської сільської об'єднаної територіальної громади | 54    |
| Бюджет Чорноморської сільської об'єднаної територіальної громади | 54    |
| Бюджет Куцурубської сільської об'єднаної територіальної громади  | 119   |
| Районний бюджет Очаківського району                              | 40    |
| Бюджет м. Очакова                                                | 96    |
| Районний бюджет Вознесенського району                            | 134   |
| Бюджет Березанської селищної об'єднаної територіальної громади   | 25    |
| Районний бюджет Снігурівського району                            | 500   |
| Районний бюджет Врадіївського району                             | 373,7 |
| Районний бюджет Первомайського району                            | 251,3 |

Вищезазначені кошти спрямовується на:

- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків);

- здійснення екологічних та природоохоронних заходів;

- придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення;

- здійснення заходів, пов'язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані;

- розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів);
- погашення бюджетної заборгованості місцевих бюджетів, що виникла під час здійснення видатків місцевими бюджетами за рахунок коштів, отриманих з державного бюджету за програмами «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій», «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток», «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів»;
- проведення робіт з газифікації;
- здійснення заходів з енергозбереження;
- здійснення спільних заходів, передбачених угодами щодо регіонального розвитку, які укладені відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»;
- здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів;
- будівництво, реконструкцію об'єктів освіти та охорони здоров'я зі ступенем будівельної готовності не менше 90 % або введення їх в експлуатацію у 2016—2017 роках;
- будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт доріг;
- реалізацію проектів з енергоефективності та енергозбереження;
- виготовлення проектної документації;
- будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів з виготовленням відповідної проектної документації на виконання зазначених видів робіт [12].

Слід відмітити, що зустрічаються випадки в повному обсязі коштів субвенцій виділених з державного бюджету місцевим бюджетам, що обумовлено економією коштів по фактично виконаних роботах порівняно з кошторисною вартістю, обмеженими термінами будівництва відповідно до погодних умов, необхідністю коригуванням проектно-кошторисних документацій, заміни проектних рішень та надходженням коштів з державного бюджету наприкінці року.

Ще одним специфічним механізмом підтримки регіонального розвитку є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на

фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження. Дана субвенція надається бюджетам адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється зона спостереження атомних електростанцій державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія “Енергоатом”». Розподіл субвенції субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження Южно-Української АЕС, на 2019 рік [9] викладено в Таблиці 2.

Таблиця 2

**Розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження Южно-Української АЕС, на 2019 рік**

| Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці | Обсяг субвенції, тис. гривень |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Обласний бюджет Миколаївської області                          | 8745                          |
| Районний бюджет Арбузинського району                           | 3146,3                        |
| Районний бюджет Братського району                              | 1579,6                        |
| Районний бюджет Вознесеньського району                         | 2384,1                        |
| Районний бюджет Доманівського району                           | 2895,7                        |
| Районний бюджет Первомайського району                          | 619,5                         |
| Бюджет м. Вознесенська                                         | 5407,2                        |
| Бюджет м. Южноукраїнська                                       | 4372,5                        |

Зазначимо, що даний різновид субвенції спрямовується насамперед на:

- реалізацію проектів нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту, в тому числі виготовлення проектної документації, захисних споруд цивільного захисту, технічну інвентаризацію, яких проведено відповідно до законодавства;

- закупівлю засобів індивідуального захисту органів дихання та препаратів стабільного йоду;

- навчання населення користуванню об'єктами спеціальної соціальної інфраструктури та засобами індивідуального захисту органів дихання;

- фінансування у разі потреби об'єктів спеціальної соціальної інфраструктури, у тому числі реалізація проектів будівництва, реконструкції, капітального та поточного ремонту таких об'єктів, зокрема навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту, об'єктів житлово-комунального господарства, автомобільних доріг, систем зв'язку;

- погашення кредиторської заборгованості, що утворилася за субвенцією у попередніх роках і зареєстрована органами Казначейства [13].

Слід зазначити, що крім розглянутих основних механізмів державної підтримки регіонального розвитку, існують і інші механізми, які хоч і передбачають менші обсяги фінансування, проте мають не менше значення для населення ОТГ. В цьому контексті, доцільно виділити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. На нашу думку, зазначений механізм заслуговує особливої уваги, враховуючи положення ст. 3 Конституції України, яка передбачає, що життя і здоров'я людини є найвищою соціальною цінністю [6].

Крім того необхідно зазначити положення ст. 49 Конституції України, яка гарантує право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [6].



Відповідно до Постанови КМУ від 6 грудня 2017 р. № 983 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості», було запроваджено субвенцію на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості.

Субвенція спрямовується на:

- реалізацію проектів будівництва (нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, в тому числі виготовлення проектної документації) комунальних закладів охорони здоров'я у сільській місцевості з урахуванням потреб населення у медичному обслуговуванні, необхідності забезпечення належної якості такого обслуговування, своєчасності, доступності для громадян, ефективного використання матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;

- придбання медичного обладнання, устаткування та засобів відповідно до примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб — підприємців, які надають первинну медичну допомогу, затвердженого МОЗ та оприлюдненого на його офіційному веб-сайті, в обсязі, необхідному для надання населенню гарантованого рівня медичної допомоги, зокрема медичної апаратури, обладнання;

- розвиток телекомунікаційної інфраструктури, включаючи забезпечення закладів охорони здоров'я широкосмуговим доступом до Інтернету, забезпечення сучасними технічними та інформаційно-програмними засобами для функціонування електронної системи охорони здоров'я та телемедицини;

- здійснення заходів, пов'язаних із забезпечення службовим житлом (в тому числі будівництво і придбання) та службовим автотранспортом, який відповідає критеріям, визначеним МОЗ (у тому числі для обслуговування мешканців віддалених населених пунктів, що розташовані на території обслуговування закладу охорони здоров'я), медичних працівників комунальних закладів охорони здоров'я, що працюють у сільській місцевості.

Суб'єкти, на фінансування об'єктів яких залучається субвенція, забезпечують їх подальше власне фінансування або утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Субвенція надається за умови, що:

- план реалізації не повинен становити більш як два роки;
- враховуються потреби осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення під час розроблення проектної документації та реалізації проектів;
- проекти, що реалізуються за рахунок субвенції, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні не менше ніж 10 відсотків їх вартості, за винятком проектів, які передбачають здійснення заходів, пов'язаних із забезпеченням службовим автотранспортом медичних працівників комунальних закладів охорони здоров'я, що працюють у сільській місцевості [4].

Так, в Миколаївській області за рахунок виділених коштів розпочали будівництво 6 амбулаторій первинної медико-санітарної допомоги в 5 ОТГ (Таблиця 3).

Таблиця 3

**Інформація, щодо стану реалізації проектів нового будівництва, що фінансуються за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості за станом на 01.01.2019 р.**

| № п/п | Найменування об'єкта та його місцезнаходження,                                                                                                       | Проведення тендерних процедур на виконання ЗДР для укладання договору на купівлю | Повітряні лінійні проєкти про початок будівельних робіт | Загальна кошторисна вартість (тис. грн.) | % будівельної готовності на 01.01.19 | Використано коштів у 2018 році (тис. грн.), з них: |                  |                 | Планується профінансувати у 2019 р. (тис. грн.), з них: |                  |                 |                                      |                                          |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------|-----------------|---------------------------------------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------------|------------------------------------------|
|       |                                                                                                                                                      |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      | Всього                                             | Державний бюджет | Місцевий бюджет | Всього                                                  | Державний бюджет | Місцевий бюджет | Відшкодування за період з 01.01.2019 | Запасок місцевої субвенції на 01.01.2019 |
| 1     | 2                                                                                                                                                    | 3                                                                                | 4                                                       | 5                                        | 6                                    | 7                                                  | 8                | 9               | 10                                                      | 11               | 12              | 13                                   | 14                                       |
|       | <b>ВСЬОГО:</b>                                                                                                                                       |                                                                                  |                                                         | 48 287,0                                 |                                      | 1 6 066,0                                          | 12 978,0         | 2 088,0         | 28 027,7                                                | 23 869,7         | 4 158,0         | 24 322,8                             | 110,8                                    |
| 1     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (1-2 ліжкар без життя) у с. Семенивка Арбузинського району - нове будівництво                       | №15 від 15.11.2018                                                               | 23.11.2018                                              | 7434,8                                   | 39,5%                                | 2099,6                                             | 2586,1           | 351,5           | 3593,6                                                  | 3047,6           | 546,0           | 3712,4                               | 23,0                                     |
|       | <b>Білоградичинський ОТГ</b>                                                                                                                         |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |
| 2     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (1-2 ліжкар без життя) в с. Таборівка Вознесенського району - нове будівництво                      | №17 від 21.11.2018                                                               | 23.11.2018                                              | 7219,1                                   | 38,6%                                | 2785,2                                             | 2469,3           | 315,9           | 3732,8                                                  | 3164,4           | 568,4           | 6532,6                               |                                          |
|       | <b>Бузька ОТГ</b>                                                                                                                                    |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |
| 3     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (1-2 ліжкар без життя) по вул. Шевченків, 12, в с. Камінька Березанського району - нове будівництво | №14 від 30.10.2018                                                               | 06.11.2018                                              | 7545,7                                   | 19,3%                                | 1455,1                                             | 1149,8           | 305,3           | 5112,9                                                  | 4483,9           | 629,0           | 5526,5                               | 82,9                                     |
|       | <b>Березанський ОТГ</b>                                                                                                                              |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |
| 4     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (1-2 ліжкар без життя) в с. Слободишівка Березанського району - нове будівництво                    | №12 від 30.10.2018                                                               | 06.11.2018                                              | 7804,7                                   | 18,8%                                | 1465,2                                             | 1149,8           | 315,4           | 5135,0                                                  | 4483,9           | 651,1           | 2635,8                               | 2,5                                      |
|       | <b>Коблевицький ОТГ</b>                                                                                                                              |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |
| 5     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (3-4 ліжкар без життя) в с. Коблеве Березанського району - нове будівництво                         | №11 від 31.10.2018                                                               | 06.11.2018                                              | 10087,6                                  | 22,0%                                | 2219,7                                             | 1812,8           | 406,9           | 7708,9                                                  | 6866,4           | 842,5           | 2635,8                               | 2,5                                      |
|       | <b>Коблевицький ОТГ</b>                                                                                                                              |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |
| 6     | Амбулаторія первинної медико-санітарної допомоги (1-2 ліжкар без життя) в с. Начане - нове будівництво                                               | №19 від 14.11.2018                                                               | 19.11.2018                                              | 8295,1                                   | 50,6%                                | 4201,1                                             | 3810,2           | 390,9           | 2744,5                                                  | 1823,5           | 921,0           | 3280,9                               | 0,0                                      |
|       | <b>Нічлаївський ОТГ</b>                                                                                                                              |                                                                                  |                                                         |                                          |                                      |                                                    |                  |                 |                                                         |                  |                 |                                      |                                          |

**Висновки.** У результаті фінансової децентралізації об'єднані територіальні громади отримали додатковий фінансовий ресурс, завдяки чому загальний обсяг їхніх бюджетів зріс у десятки разів. Зокрема, сьогодні на Миколаївщині функціонує 41 об'єднана територіальна громада. Вирішення комплексу проблем, що виникають на місцевому рівні призводять до значної оптимізації бюджетних відносини та зміцнюють економічну самостійність адміністративно-територіальних одиниць. А це, своєю чергою, призводить до зростання рівня політичної незалежності та фінансового забезпечення місцевого самоврядування, сприятиме розбудові демократичної держави.

Будучи головним ініціатором процесів децентралізації, держава активно підтримує регіональний розвиток, зокрема шляхом реалізації розглянутих у статті механізмів:

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад;
- фінансування з Державного фонду регіонального розвитку;
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій;
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості.

Державна підтримка в вигляді субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам вирішує соціально-побутові питання для комфортного проживання населення, таких як: капітальний ремонт та реконструкція шкіл, дитячих садків, придбання обладнання, реконструкція лікувальних корпусів лікарень, придбання медичного автомобіля; реконструкції сільських будинків культури, стадіонів; капітальний ремонту дорожнього покриття вулиць, провулків, проїздів, під'їздів, автодоріг; капітальний ремонт та реконструкція мережі вуличного освітлення, будівництво, реконструкція та облаштування

системи водопроводу, розвідувально-експлуатаційних свердловин, водонапірних башт, придбання спецтехніки для комунальних, виготовлення містобудівної документації тощо.

Так, завдяки реалізації проектів за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам підвищується громадська довіра до обраних ними органів та посадових осіб, що позитивно впливає на формування громадської самосвідомості жителів та на активізацію їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, активізується управлінська та господарська функції місцевої влади, крім того, все чіткішими та виразнішими стають практичні дії органів місцевого самоврядування стосовно забезпечення розвитку всіх населених пунктів, з яких сформувалася громада.

Варто зазначити, що сьогодні в більшості регіонах країни проекти, які були відібрані для фінансування з ДФРР, важко назвати інноваційними чи економічно ефективними, адже в основному це «латання дір». Це зумовлено тим, що все ще залишається актуальним фінансування важливих соціальних об'єктів: ремонтування шкіл, дитсадків, спортивних комплексів, лікарень тощо. У такому випадку голови сільських, селищних, міських рад змушені звертати увагу саме на такі проблеми, які потребують негайного рішення в громаді.

Представники влади на рівні регіону все частіше закликають органи місцевого самоврядування приймати активну участь у розробці та створенні нових проектів та програм, які б торкались та/або комплексно розв'язували основні проблеми, наприклад, проекти, що створюють умови для розвитку бізнесу. У наступному році завдання буде сформульоване таким чином, щоб презентувались якомога більш якісні проекти, які б дали змогу чітко зрозуміти для всіх ключові проблеми й потенціал регіону його перспективи, що в свою чергу, дасть змогу послідовно розв'язувати проблеми та надасть можливість реалізовувати потенціал громади. В ідеалі проекти регіонального розвитку мають створити умови для розвитку бізнесу, який заплатить податки, з яких уже «лататимуться діри».

**Стаття надійшла до редакції: 03.06.19**



*impact of the implementation of mechanisms of state support for regional development on the united territorial communities in general and on Mykolayiv region in particular.*

**Keywords:** *decentralization; subvention; territorial communities; National budget; local budget; countryside.*

**Received: 03.06.19**

## References

1. Biudzhetniyi kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

2. Detsentralizatsiia: novi zakony - novi mozhlyvosti dlia hromad [Decentralization: New laws - new opportunities for communities]. decentralization.gov.ua Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/4680> [in Ukrainian].

3. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na formuvannia infrastruktury obiednanykh terytorialnykh hromad» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of granting a subsidy from the state budget to local budgets for forming the infrastructure of the united territorial communities»]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF#n11> [in Ukrainian].

4. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na zdiisnennia zakhodiv, spriamovanykh na rozvytok systemy okhorony zdorovia u silskii mistsevosti» [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues of granting a subsidy from the state budget to local budgets for the implementation of activities aimed at developing the health system in rural areas»]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show> [in Ukrainian].

5. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy «Deiaki pytannia nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na zdiisnennia zakhodiv, spriamovanykh na rozvytok systemy okhorony zdorovia u silskii mistsevosti» [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine «Some issues

of distribution of state budget subsidies to local budgets in 2019 for the implementation of activities for socio-economic development of individual territories»]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2019-p> [in Ukrainian].

6. 6.Zakon Ukrainy «Konstytutsiia Ukrainy» [«Constitution of Ukraine. Law of Ukraine»]. zakon.rada.gov.ua Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/> [in Ukrainian].

7. Palchuk V. Biudzhety mistsevykh rad: postulatsiia ta stvorennia v suchasnykh reformakh detsentralizatsii [Local Council Budgets: Postulates and Dissemination in the Process of Decentralization Reforms]. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> [in Ukrainian].

8. Palchuk V., (2017). Biudzhety mistsevykh rad: postulatsiia ta stvorennia v suchasnykh reformakh detsentralizatsii [Local council budgets: revenues and expenditures in the process of decentralization reform]. Ukraina: podii, fakty, komentari - Ukraine: events, facts, comments, 12. 41-52. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> [in Ukrainian].

9. Palchuk V., (2017). Biudzhetsna samodostatnist i realizatsiia infrastrukturykh proektiv u rehionakh Ukrainy [Budget self-sufficiency and implementation of infrastructure projects in the regions of Ukraine] Ukraina: podii, fakty, komentari - Ukraine: events, facts, comments, 11. 31-42. Retrieved from <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr11.pdf> [in Ukrainian].

10. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy Pro vnesennia zmin do Poriadku ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na finansuvannia zakhodiv sotsialno-ekonomichnoi kompensatsii ryzyku naseleння, yake prozhyvaie na terytorii zony sposterezheniia : vid 3 kvitnia 2019 r. # 288 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On amendments to the Procedure and conditions for granting a subsidy from the state budget to local budgets to finance measures of socio-economic compensation for the risk of the population living in the territory of the surveillance zone dated April 3, 2019, No. 288] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2019> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy Pro Derzhavnyi biudzhets Ukrainy na 2019 rik vid 23.11.2018 roku # 2629-VIII [Law of Ukraine About the State Budget of Ukraine for 2019 dated 23.11.2018 # 2629-VIII] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> [in Ukrainian].

12. Zakon Ukrainy Pro dobrovolne obiednannia terytorialnykh hromad vid 05.02.2015r., # 157-VIII [Law of Ukraine About the About voluntary association of territorial communities dated 05.02.2015, # 157-VIII] Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii> [in Ukrainian].

13. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na zdiisnennia zakhodiv shchodo sotsialno-ekonomichnoho rozvytku okremykh terytorii vid 6 liutoho 2012 r. # 106 [On Approval of the Procedure and Conditions for Granting a State Budget Subsidy to Local Budgets for Implementation of Measures for the Socio-Economic Development of Individual Territories dated February 6, 2012 # 106] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012> [in Ukrainian].

14. Postanova Kabinetu ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku ta umov nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na finansuvannia zakhodiv sotsialno-ekonomichnoi kompensatsii ryzyku naselennia, yake prozhyvaie na terytorii zony sposterezhennia vid 6 liutoho 2012 r. # 106 [On approval of the Procedure and conditions for granting a subsidy from the state budget to the local budgets for financing measures of socio-economic risk compensation of the population living in the territory of the surveillance zonedated February 6, 2012 # 106] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/91-2012-#> [in Ukrainian].

15. Rozporiadzhennia Kabinetu ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia rozpodilu obsiahu subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na formuvannia infrastruktury obiednanykh terytorialnykh hromad u 2019 rotsi: vid 24 kvitnia 2019 r. # 280-r [Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approving the allocation of subvention from the state budget to local budgets for the formation of infrastructure of the united territorial communities in 2019: No. 280-r of April 24, 2019] Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2019> [in Ukrainian].



**Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Штиршов Олександр Миколайович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Oleksandr Shtyrov:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-7627-3721**

**E-mail: bratislava@ukr.net**

**Гіржев Артем Олександрович:** Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

**Artem Hirzhev:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-6516-0713**

**E-mail: a.hirzhev@ukr.net**



*(пропорційної), руйнує основні ідеї представницької демократії, породжує специфічну конкурентну боротьбу як між різними політичними партіями, так і в середині кожної із них. У підсумку зазначено, що місцеві вибори є надважливим проявом демократії в Україні, коли публічне управління здійснюють не лише народні обранці або державні службовці різної категорії, а безпосередньо кожен громадянин, приходячи на вибори та роблячи свій власний свідомий вибір.*

**Ключові слова:** вибори; місцеві вибори; принципи проведення виборів; виборчі системи; депутат.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сьогодні слово «вибори» є чи не найбільш популярним в українському суспільстві та часто вживаним у повсякденному спілкуванні та на рівні вищих інститутів влади. І це більшою мірою не пов'язано із черговими виборами Президента України чи виборами до парламенту України та органів місцевого самоврядування. Це пов'язано із переосмисленням людей самого терміну «вибори» та надання йому іншого змістовного значення, виходячи за межі вже звичного загальноприйнятого його тлумачення. Адже на разі вибори для кожного громадянина нашої країни є не просто процесом власного волевиявлення шляхом проставляння відповідної помітки у виборчому бюлетені, а реальним вибором напряду розвитку окремої територіальної громади чи всієї країни загалом, утвердженням нових змін та прийняттям відповідальності за власний свідомий вибір. Коли кожен громадянин усвідомлює, що він бере активну участь в публічному управлінні країни і від його рішення залежить подальша доля конкретної громади чи України загалом.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Дослідженням окремих питань місцевих виборів в Україні займаються різні вчені, такі як: М. Ставнійчук, М. Корнієнко, О. Лавринович, В. Загорський, С. Телешун, І. Климкова, М. Остапенко, С. Пивоваров, В. Грובה, Ю. Ключковський, В. Куйбіда, Ю. Ганущак, О. Батанов, В. Погорілко, Е. Ковальчук та ін. Однак, незважаючи на значні напрацювання науковців, існує ряд невирішених теоретичних і практичних питань стосовно організації та порядку проведення виборів до органів міс-

цевого самоврядування в нашій країні, зокрема, неоднозначність у тлумаченні основних засад виборчого права, дискусійність окремих положень діючого Закону України «Про місцеві вибори» тощо.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цієї статті є аналіз окремих правових і практичних аспектів проведення місцевих виборів в Україні, виявлення існуючих проблем у виборчому процесі та формулювання способів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У широкому (філософському) розумінні вибори є одним із виявів абсолютної свободи – свободи вибору. Як свого часу зазначив німецький учений Г. Маєр, «... у загальнонаціональному масштабі вибори є найбільш відомим праву масовим процесом» [1, с. 297].

Словник української мови тлумачить слово «вибори» як обрання шляхом голосування депутатів у представницькі органи держави, службових осіб та ін. [4, с. 355]. Більш конкретизує це слово Оксфордський англійський словник – «процес, за допомогою якого населення вибирає індивідуума для державних посад» [26].

У юриспруденції та в науці державного управління існує безліч поглядів щодо пояснення змісту поняття «вибори». Так, наприклад, відомий теоретик-конституціоналіст В.Ф. Погорілко вибори визначає як форму безпосередньої демократії, народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом голосування. Водночас науковець зазначає, що виборами є спосіб формування складу: 1) колегіальних та індивідуальних структур відповідних представницьких органів державної влади і місцевого самоврядування; 2) колегіальних органів керівництва політичних партій та інших об'єднань громадян на їх з'їздах, конференціях, зборах; 3) колегіальних та інших органів управління підприємств, установ, організацій [23, с. 174]. Подібне визначення надає польський вчений-конституціоналіст Б. Банашак, говорячи про те, що вибори є заходами, які мають на меті обрання відповідних кандидатів для виконання визначених функцій [3, с. 317]. При цьому він зазначає, що голосування є частиною цілого виборчого процесу і тому поняття виборів не може бути йому тотожним [2, с. 340]. Інакше кажучи, го-

лосування саме по собі не є виборами, а лише окремою їх частиною як процесу. Дещо розширює визначення даного поняття інший польський вчений Є. Бучковскі, який розуміє вибори як процес, у якому беруть участь громадяни як виборці, а також політичні партії та громадські організації, які відіграють особливо важливу роль у процесі висунення кандидатів (виборчих списків) та формуванні виборчих програм, у тому числі здійсненні організованої політико-програмної діяльності у процесі проведення виборчої кампанії [5, с. 16].

Натомість російські вчені такі як І. Ільїнський, Б. Страшун та В. Ястребов визначають вибори як спосіб формування органів управління шляхом голосування осіб, які мають на це право, та прийняття рішення більшістю. На їх погляд, вибори є демократичною процедурою формування органів управління [8, с. 308]. Інший російський науковець В. Маклаков трактує вибори як процес формування державного органу влади або надання права виборній особі, реалізоване шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожному виборню посаду претендує дві чи більше особи [25, с. 318]. Ми погоджуємося із наведеними визначеннями, оскільки вони передають демократичну складову в такій публічно-управлінській категорії як вибори.

Цікаво, що вітчизняні вчені у трактуванні поняття «вибори» є солідарними з іноземними дослідниками. Зокрема, М. Ставнійчук, вважає вибори формою безпосереднього народовладдя, яка є відображенням волі народу, способом формування конституційного складу представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування [24, с. 7]. У свою чергу, М. Корнієнко, на наш погляд, визначає вибори доволі просто – «акт народного самоврядування» [14, с. 18]. Проте ми вважаємо, що таке визначення не розкриває всієї сутності цього поняття та його ролі у процесі здійснення публічного управління. У цьому напрямі дещо інакшим шляхом пішов О. Лавринович, який вважає, що основною ознакою демократичної влади є її високий рівень легітимізації, а вибори – це засіб її отримання [15, с. 3].

Як узагальнюють Ю. Ковбасюк та О. Красівський, вибори – це передбачена конституцією та законами форма прямого народовладдя та участі громадян у політичному житті демократичних країн. Це один із способів інституювання публічної влади, інакше кажучи механізм

створення органів влади, що є водночас і найбільш ефективним знаряддям тимчасової політичної відповідальності осіб, які виконують публічно-управлінські функції. У процесі виборів здійснюється безпосереднє обрання певних осіб (партій) для виконання відповідних функцій управління шляхом голосування та подальше формування представницьких органів управління. На практиці, у загальному вигляді, вибори є формою колективного рішення суспільної групи щодо тієї чи іншої особи (політичної сили). При цьому головним у виборах є обрання особи чи партії, наділення її владою та делегування їй відповідних повноважень. У цьому контексті нам імпонує твердження, що вибори є цивілізованою, правовою формою отримання й оновлення влади, демократичний спосіб формування органів публічної влади [28, с. 53]. Адже дійсно сьогодні процес здобуття влади, який чітко регламентований на законодавчому рівні, відбувається не насильницьким шляхом (наприклад, проведення репресій, бунтів, здійснення державних переворотів тощо), як було раніше, а за допомогою обов'язкового врахування думки більшості, котра теоретично не має бути заангажована. До цього варто додати, що повноцінність і реальність виборів проявляється в умовах чесної конкурентної боротьби, в якій повинні брати участь два і більше кандидатів або політичних партій.

У конституціях багатьох країн світу зафіксовано, що єдиним сувереном влади є народ, який реалізує свої владні повноваження шляхом обирання тих, хто керуватиме державою. При цьому обранці не є безпосередніми власниками влади, а лише її носіями – виконують роль тимчасових менеджерів (управлінців), які розпоряджається невід'ємною владою народу. Таким чином, виборці самотужки за допомогою проведення загального голосування, за підсумками більшості голосів наймають тих осіб (політичних сил), кому вони доручають керувати країною, реалізовувати відповідні програми та саме головне – стояти на захисті прав й інтересів суспільства та задоволені його потреб [9, с. 5–6].

Якщо говорити про зміст поняття «місцеві вибори», то воно схоже із загальним поняттям «вибори», різниця (а більш правильно уточнення) полягає у тому, що під час голосування виражають свою волю лише ті громадяни, які проживають на території відповідних

територіальних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів та заміщення посад керівників громад. Місцеві вибори в залежності від походження назв місцевих представницьких органів (муніципалітет, комуна, провінція, регіон) називають по-різному [28, с. 56]. В Україні, відповідно до чинного законодавства, вибори до самоврядних представницьких органів називаються місцевими, що за своєю правовою природою є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією й іншими законами України виборчого права шляхом таємного голосування [29].

Проведення місцевих виборів в нашій державі ґрунтується на відповідних принципах, які є основними засадами для організації та проведення виборів із дотриманням найважливіших прав і свобод громадянина. Такими принципами є:

1) загальне виборче право, яке означає, що голосувати на місцевих виборах можуть лише громадяни України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України, належать до відповідних територіальних громад на території яких і відбувається голосування та проживають в межах відповідного територіального виборчого округу. Якщо ми говоримо про додаткові вибори депутатів сільської, селищної ради у контексті об'єднання громад, то голосувати на таких виборах можуть громадяни України, які мають право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України та належать до громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і проживають у межах відповідного виборчого округу. При цьому належність громадянина до тої чи іншої територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його офіційно зареєстрованим місцем проживання [29]. Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що право голосувати на місцевих виборах мають лише ті особи, які належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного територіального округу, що прямо підтверджується реєстрацією місця проживання у паспортах таких осіб. Інакше кажучи, якщо відсутня реєстрація місця проживання в паспорті особи, то така особа позбавляється права голосувати. А враховуючи те, що на сході нашої країни вже не один рік

триває військовий конфлікт із Російською федерацією та Автономна Республіка Крим є тимчасово окупованою територією, багато людей вимушено стали переселенцями або з певних причин і досі продовжують мешкати на зазначених територіях. Як наслідок, такі особи, відповідно до положень діючого Закону України «Про місцеві вибори», позбавляються права голосувати. Однак з метою недопущення порушення конституційних прав громадян України Центральна виборча комісія прийняла на початку вересня минулого року Постанову «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893», відповідно до положень якої проголосувати зможуть не тільки близько півтора мільйона переселенців, а й мешканці окупованого сходу України та Автономної Республіки Криму. Для цього необхідно подати заяву про тимчасову зміну місця голосування у межах відведених законом строків [18]. Але не зважаючи на такі прогресивні нормативні зрушення у цьому контексті, переселенці зі сходу країни та Криму безпосередньо позбавлені права голосу на виборах міського голови чи депутатів міської ради. А на парламентських виборах вони зможуть проголосувати лише за депутатів, які обираються за партійними списками. Це означає, що переселенці можуть вплинути на обрання лише 225 із 450 депутатів Верховної Ради України, кількість яких є недостатньою для ухвалення закону (не менше як 226 депутатів парламенту) [22].

На нашу думку, такі законодавчі зміни є поверхневими й у повному обсязі не забезпечують реалізацію одного із важливих прав людини – право обирати та спотворюють саму ідею публічного управління. Більшість європейських країн, враховуючи динаміку розвитку суспільних відносин та швидкі темпи глобалізаційних процесів, пішли на деякі законодавчі поступки щодо можливості брати участь у місцевих виборах. Яскравим у цьому контексті є приклад королівства Швеції. Так, відповідно до Закону Швеції «Про вибори» від 24 листопада 2005 р., право голосу на виборах мають особи, котрі офіційно зареєстровані у відповідних муніципалітетах, досягли 18 років і є громадянами Швеції чи Європейського Союзу, Норвегії, Ісландії або ж іноземцями, які зареєстровані і проживають на території Швеції протягом останніх трьох років до дня виборів



[7 с. 50]. З наведеного можна узагальнити, що в питанні участі в місцевих виборах основною вимогою є постійне фактичне проживання осіб на території Швеції останні три роки до дня виборів та офіційна їх реєстрація у відповідній комуні чи регіоні. Шведські законотворці вважають, що такі особи переймаються проблемами села, селища, міста, на території яких проживають та прагнуть до покращення соціально-економічного розвитку свого населеного пункту і, відповідно, свідомо підходять до питання обрання гідного кандидата чи партії для свого округу. Вважаємо, що демократична і соціально-правова спрямованість нашої держави та бажання вступити до Європейського Союзу є вагомим чинником для перегляду діючого виборчого законодавства, зокрема, розширення переліку осіб, які мають право брати участь у місцевих виборах. Адже надання правова голосу на виборах виключно громадянам України позбавляє права на волевиявлення тих осіб, які хоч і не є громадянами нашої держави, але безпосередньо із нею пов'язані, що, зазвичай, виражається у фактичному та офіційному їх проживанні на території України та веденні певної діяльності, що не заборонена законом. Можливо більшість людей виступлять проти долучення іноземців (чи осіб без громадянства) до публічного управління через участь у місцевих виборах, мотивуючи це тим, що управління місцевими справами мають здійснювати виключно громадяни України, які офіційно проживають на території тієї чи іншої громади. Однак розвиток економічних та інноваційно-технологічних відносин не стоїть на місці і прив'язка особи до місця її реєстрації, на сьогоднішній день, вже втрачає свою значимість. Держава прагнучи зробити публічні послуги більш доступними для населення в межах чинного законодавства дозволяє їх отримувати у тому місці й у той спосіб, що є більш зручнішим для самих людей. Тому враховуючи зазначене, вбачаємо за доцільне внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» розширивши перелік вимог, що висувуються до виборців, і закріпити право участі в голосуванні громадян України, які на день виборів фактично проживають на території будь-якого населеного пункту України протягом останніх трьох років (вважаємо, що це достатній період часу для вивчення й перейняття проблем

тієї місцевості, де така особа мешкає, а також для розуміння потреб і подальших напрямів розвитку відповідної громади).

Додатково хотілося б звернути увагу, що відповідно до чинного законодавства не мають право голосувати на місцевих виборах військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також особи, визнані судом недієздатними, та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Ці особи вважаються такими, що у відповідний період не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. На наш погляд, такі нормативні приписи, з одного боку, звужують право громадянина вільно обирати, закріплене в ч. 1 ст. 38 Конституції України [11], а з іншого – є лише тимчасовими обмеженнями, пов'язаними із тим, що такі особи у повному обсязі не володіють ситуацією (інформацією) щодо відповідної території, де відбуваються місцеві вибори, їх явку на вибори практично неможливо забезпечити не порушуючи межі того режиму, в якому вони перебувають або просто такі особи не усвідомлюють своїх дій (наприклад, психічно хворі). Враховуючи такі умови, говорити про реальність та ефективність голосування таких осіб неможливо. Можна вважати, що на сьогодні принцип загальності виборчого права стосовно місцевих виборів відповідного до чинного законодавства повною мірою не реалізується, що має свої практичні негативні наслідки у питанні представлення інтересів членів громади у процесі здійснення публічного управління на місцях;

2) рівне виборче право – представляє собою участь громадян України у відповідних місцевих виборах, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний тільки на одній виборчій дільниці, на якій включена та чи інша особа до списку виборців, на рівних засадах – заборона привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, за мовними або іншими ознаками [29]. Відповідно до положень нового Закону України «Про місцеві вибори» цей принцип розповсюджується і на кандидатів у депутати місцевих рад, один із аспектів якого полягає у забезпеченні гендерної квоти. Це одна з найреволюційніших новел

цього Закону, що свідчить про формування сучасного вітчизняного законодавства європейського спрямування та зміну методів і механізмів публічного управління через новосформованих представницьких самоврядних органів влади. Так, відповідно до ч. 3 ст. 4 названого Закону, представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 % від загальної кількості [29]. На жаль, в Законі не передбачено відповідальності за недотримання зазначеної правової норми. Тому з метою врегулювання колізії в одному правому акті Центральна виборча комісія в Постанові «Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах» від 23 вересня 2015 року № 362 роз'яснила, що відмова реєструвати кандидатів через недотримання гендерної квоти не допускається, оскільки дане положення відсутнє в переліку підстав для відмови у реєстрації, закріпленому в ч. 1 ст. 46 Закону України «Про місцеві вибори». Більше того, враховуючи те, що Україна ратифікувавши Міжнародний пакт про громадянські та політичні права та Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок Україна зобов'язалася «забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма громадянськими і політичними правами» (ст. 4 Пакту) [16] та «вживати усіх відповідних заходів щодо ліквідації дискримінації по відношенню до жінок у політичному і суспільному житті» (ст. 7 Конвенції) [12]. Тому процес розробки і прийняття вітчизняних нормативно-правових актів та здійснення публічного управління, на наш погляд, має відбуватися з обов'язковим урахуванням гендерної рівності в усіх суспільних сферах. До речі, наша країна вже йде таким шляхом, хоча і доволі повільно. Наприклад, у 2005 р. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», метою якого є досягнення паритету

тетного становища жінок і чоловіків у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом правового забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ліквідації дискримінації за ознакою статі та застосування спеціальних тимчасових заходів, спрямованих на усунення дисбалансу між можливостями жінок і чоловіків реалізувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України [31]. На основі цього Закону були спроби сформувати Кабінет Міністрів України із дотриманням гендерної рівності, проте кінцевого успіху досягти так і не вдалося (як бачимо на сьогоднішній день в Уряді країни переважає більша частка чоловіків ніж жінок). Не винятком став і новий Закон України «Про місцеві вибори», однак як зазначалося вище, окремі його положення у контексті гендерної рівності до кінця не відпрацьовані, що допускає можливість невілювати проголошений країною принцип рівних можливостей жінок і чоловіків. Враховуючи зазначене та з метою повноцінного виконання взятих Україною на себе відповідних міжнародно-правових зобов'язань, вважаємо за необхідне внести зміни до ч. 1 ст. 46 Закону України «Про місцеві вибори», доповнивши перелік підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати недотриманням гендерної квоти. Лише тоді ми зможемо говорити про дійсно рівне виборче право кожного громадянина України;

3) пряме виборче право, яке відповідно до ст. 4 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав означає, що громадяни голосують на виборах відповідно за кандидата та (або) список кандидатів чи проти кандидата, кандидатів та (або) списку кандидатів безпосередньо, чи проти всіх кандидатів та (або) списків кандидатів [13]. Безпосередньо у ст. 5 Закону України «Про місцеві вибори» зазначено, що громадяни реалізують своє виборче право шляхом голосування за кандидатів, висунутих та зареєстрованих у порядку, передбаченому цим Законом [29]. Цікавим аспектом у цьому є відсутність у виборчих бюлетенях графи «не підтримую жодного кандидата» (проти всіх), яка зникла в 2011 р. внаслідок схвалення Верховною Радою України відповідних поправок до виборчого законодавства у зв'язку із її «непотрібністю». До речі, виборче зако-

нодавство майже всіх європейських країн у виборчих бюлетенях не передбачає наявність пункту «проти всіх». Винятком є такі країни, як Греція, Іспанія і Франція. Відсутність такої графі, на наш погляд, позбавляє громадян України громадянської свободи і відповідальності за свій вибір, підриваючи демократичні засади країни. Також це створює перешкоди для виявлення реального ставлення громадян України до діючої влади та майбутніх кандидатів, що створює додаткові можливості для маніпулювання суспільною свідомістю і вибором українського народу. З метою запобігання таких ситуацій на розгляд Верховної Ради України 21 січня 2019 р. було висунуто проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо волевиявлення виборців» № 9492, відповідно до положень якого у громадян України знову з'явиться альтернатива – прийти на дільницю, але не підтримати жодного кандидата чи партію. Інакше кажучи не голосувати вимушено за будь-кого, коли є бажання не підтримати жодного кандидата чи партію. У цьому законопроекті вказано якщо після встановлення результатів в одномандатному окрузі з'ясується, що кількість позначок у графі «Проти всіх» перевищила половину голосів тих, хто взяв участь у волевиявленні, вибори вважатимуться такими, що не відбулися. А кандидати, які отримали вотум недовіри громадян, у повторних виборах не зможуть брати участь [20]. Ми вважаємо, що відновлення графі «проти всіх» у виборчих бюлетенях позитивно відобразиться на утвердженні України як сучасної демократичної країни, усі думки громадян якої враховуються, а принцип народного волевиявлення у повній мірі реалізується;

4) вільність виборів, що означає добровільність участі (або не участі) громадян у місцевих виборах та вільне висловлення своєї волі при голосуванні. При цьому застосування будь-яких форм насильства, погроз, обману, підкупу чи інших дій, що перешкоджають вільному волевиявленню виборця під час голосування забороняється [29]. Тобто мова йде про заборону будь-якого психологічного чи фізичного впливу на виборця, як протягом всієї виборчої кампанії, так і безпосередньо у момент його голосування на територіальній виборчій дільниці. Незалежно від місця роботи чи навчання, а також фінансово-матеріального чи сімейного стану виборця, чинити

на нього тиск у будь-який спосіб, спекулюючи цими чинниками не можна. Проте на практиці ми зустрічаємо не поодинокі випадки тиску на виборців, які, наприклад, перебувають на державній службі або навчаються у державних закладах освіти з боку діючої влади, що має значний фінансово-адміністративний ресурс для здійснення таких дій. Звичайно це порушує загальноприйняті на світовому рівні стандарти проведення виборів, проте в Україні за такі дії не було реально притягнуто до відповідальності жодної особи. У більшій мірі це пов'язано із тим, що самі виборці не висловлюють категоричності проти зазначених дій та не повідомляють у відповідні правоохоронні органи про такі випадки, оскільки самі заінтересовані (часто фінансово) у спотворенні власного вибору;

5) таємність голосування, як один із загальновизнаних принципів виборчого права, закріплений у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [16], в ст. 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [21], у ст. 71 Основного Закону України, який дублюється у ст. 141 цього ж Закону стосовно місцевих виборів [11] та в ст. 7 Закону України «Про місцеві вибори». За своєю ідеєю таємне голосування протиставляється голосуванню відкритому чи поіменному. Принцип таємного голосування полягає у забороні розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення кожного конкретного виборця. На думку Ю. Ключковського, недопущення контролю за волевиявленням виборців або зовнішнього впливу на волевиявлення виборця чи тиску з метою отримання інформації про зміст поданого голосу є вже наслідками, що випливають із такої заборони. [10, с. 33]. У більш широкому сенсі принцип таємності голосування, як вважає С. Яворський, слід розглядати у трьох аспектах:

- як наказ про заборону ознайомитися із змістом вже відданих голосів до закінчення голосування. Така вимога має організаційно-процедурний характер і робить акцент саме на часових межах – час закінчення голосування;

- як наказ про забезпечення секретності рішення кожного окремого виборця, що розкриває традиційне розуміння принципу таємності голосування;

- як гарантія виборцям, що їх волевиявлення не спричинять негативні або позитивні (заохочення за «правильний вибір») для них наслідки. Ця вимога гарантує захист усіх виборців у разі порушення таємності прийнятого ним рішення або відмови виборця від порушення такої таємниці на вимогу третіх осіб [6, с. 474].

Відповідно до вітчизняного законодавства, цей принцип означає заборону контролю за волевиявленням виборців, за допомогою фотографування, відеофіксації чи в будь-який інший спосіб у кабінках для таємного голосування, а також заборона демонстрації виборцем результатів власного волевиявлення як у приміщенні для голосування, так і поза ним. Окрім того, забороняється членам виборчих комісій або іншим особам вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, що дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця [29]. Виходячи із зазначеного ми можемо з упевненістю сказати, що принцип таємності голосування під час проведення місцевих виборів в Україні забезпечується, як у процесі безпосереднього голосування виборців, так і після нього;

б) особисте голосування, що тісно пов'язане із принципом таємності голосування, як один із важливих принципів виборчого права є гарантією прозорих і демократичних виборів та зменшує можливість маніпулювання виборчими голосами. На наш погляд, синонімом слова «особистий» можна назвати слово «самостійний» (здатність діяти самому без сторонньої допомоги чи впливу). У процесі голосування виборець самостійно приймає рішення стосовно власного голосу і не має право голосувати за інших осіб або передавати своє право голосу будь-якій іншій особі. Однак відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про місцеві вибори», винятком у цій ситуації буде допомога іншому виборцю, який має особливі потреби і внаслідок цього не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, при умові виконання всіх дій і відповідно до волевиявлення такої особи та в порядку, встановленому ч. 9 ст. 77 зазначеного Закону. Такі дії не будуть вважатися голосуванням замість іншої особи [29]. Проте у разі вчинення інших дій, які спричиняють порушення принципу особистого голосування карається законом у вигляді притягнення винних осіб до криміналь-

ної відповідальності. Інакше кажучи особа має особисто отримати виборчий бюлетень та власноруч поставити підпис у відповідному місці, самостійно заповнити бюлетень і без сторонньої допомоги опустити його у спеціальну прозору виборчу скриньку, яка належним чином опломбована.

Стосовно вищезазначених основоположних принципів виборчого процесу, окремо хотілося б підкреслити, що їх законодавче закріплення і суворе дотримання є невід'ємною частиною суспільно-політичного життя України та однією з ознак дієвості демократії на теренах нашої країни. Більше того, повна реалізація принципів виборчого процесу для українського народу є гарантією легітимації того, кого обрала більшість та суспільного спокою і впевненості у дієвості власних дій (голосів).

Протягом усього період незалежності нашої країни виборчі системи змінювалися неодноразово, що прямо було пов'язано зі зміною тієї чи іншої політичної сили. На сьогоднішній день відповідно до нового Закону України «Про місцеві вибори», вибори до органів місцевого самоврядування проводяться одночасно за трьома виборчими системами:

1) мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах (вибори депутатів сільських/селищних рад, старост, сільських/селищних та міських голів (у містах із менш ніж 90 тис. виборців)), на які поділяється територія відповідно села, селища, міста та новоутвореної об'єднаної сільської, селищної чи міської громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За такої умови, керуючись правилами цієї виборчої системи, якщо до виборчого бюлетеня на день виборів включено не менше двох кандидатів в депутати (на посаду сільського, селищного, міського голови та старости), обраним вважається той кандидат, за якого подано більше голосів виборців ніж за інших кандидатів. У випадку, коли два і більше кандидатів у депутати (на посаду сільського, селищного, міського голови та старости) за результатами виборів набрали найбільшу й однакову кількість голосів з-поміж інших кандидатів, територіальна виборча комісія призначає повторне голосування за ці кандидатури (так би мовити другий тур). У разі, якщо голосу-



вання проводилося лише за єдиного кандидата в депутати (на посаду сільського, селищного, міського голови та старости), представленого у виборчому бюлетені, то така особа вважається обраною при умові, що за її кандидатуру проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо ж єдиний кандидат у депутати (на посаду сільського, селищного, міського голови та старости) набрав менше половини голосів виборців, котрі брали участь у голосуванні, тоді територіальна виборча комісія приймає рішення про визнання відповідних місцевих виборів такими, що не відбулися [29];

2) мажоритарна система абсолютної більшості (вибори міських голів у містах із більш ніж 90 тис. виборцями) в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається із територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади. Такий вид виборчої системи означає, що будь-який із кандидатів на посаду міського голови за результатами виборів повинен набрати абсолютну більшість голосів виборців. Якщо ж жоден із кандидатів не отримав абсолютної підтримки від виборців, рішенням відповідної територіальної виборчої комісії призначаються повторні вибори. Водночас участь у другому турі беруть лише ті кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів виборців за підсумками попереднього голосування. Перемогу на виборах за результатами повторного голосування отримує той кандидат, який набрав більшу кількість голосів виборців. У випадку коли, у виборчих перегонах змагаються два кандидати на посаду міського голови, і жоден із них не отримав більше половини голосів виборців, котрі брали участь у голосуванні, територіальна виборча комісія приймає рішення про визнання відповідних виборів такими, що не відбулися. Якщо у виборчому бюлетені зазначено лише одного кандидата, то для отримання ним перемоги необхідно набрати більше половини голосів виборців. У випадку не набрання такою особою необхідної кількості голосів, рішенням відповідної територіальної виборчої комісії вибори оголошуються такими, що не відбулися [29];

3) пропорційна система в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із

закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади (вибори депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад) [29]. Керуючись умовами пропорційної системи депутатські мандати у відповідних виборчих округах отримують лише ті кандидати в депутати, які за результатами виборів набрали не менше 5 % голосів виборців по відношенню до загальної кількості голосів виборців, відданих за місцеві політичні партії. До речі, окремо хотілося б з акцентувати увагу на формуванні виборчих списків політичних партій: першим у списках вказується, так би мовити, основний кандидат (частіш за все, це саме впізнане обличчя для населення), а далі йдуть інші кандидати в алфавітному порядку (за прізвищем) із зазначенням територіальних виборчих округів, за якими вони закріплюються. Проте кількість кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих партій, не може перевищувати кількості депутатів відповідної ради плюс одна особа.

І якщо перші дві системи є простими у використанні й у кінцевому підрахунку голосів за кандидатів та зрозумілими для громадськості, яка обирає свої представників. Окрім того, на наш погляд, використання таких систем є реальним проявом такої ознаки демократії, як вибір більшості. Стосовно третьої системи, то її модифікований варіант спричинив низку зауважень із боку громадськості та експертів. Це було викликано запровадженням 5% прохідного бар'єру і забороною самовисування у депутати відповідних рад. А також тим, що такий варіант виборчої системами допускає можливість отримання депутатських мандатів відразу декількома депутатами від одного виборчого округу, при цьому інші округи виявляються не представленими жодним депутатом. Так, наприклад, за результатами виборів до Київської міської ради, які відбулися 25 жовтня 2015 р., 85 округів мають по одному народному обранцю, 15 – по два

депутати, а 20 округів взагалі не мають власного представника у цій раді [17]. При цьому Київська міська рада є не єдиним прикладом, такі ситуації склалися і в окремих радах Волинської, Запорізької, Одеської, Харківської областей тощо. Безпосередньо в Миколаївській міській раді із 54 існуючих виборчих округів 34 округи мають по 1 депутату, 8 – по 2, а 12 – не мають жодного представника в раді. У відсотковому співвідношенні представництво окремих частин м. Миколаєва та їх мешканців в міській раді виглядає наступним чином: 63 % території міста представлено по одному депутату, 15 % – по 2 депутати та 22 % – не представлено жодним із депутатів. Це говорить про те, що майже четверта частина міста залишається поза увагою, як у фінансово-матеріальному, так і не в матеріальному сенсах. Відповідно допускаємо, що інтереси мешканців міста, які мають по два представника у раді, будуть задоволені у більш короткі строки та у значно якіснішому вигляді. В аналогічному становищі перебувають і мешканці м. Луцьк. Так, за результатами виборів із 42 виборчих округів 23 округи (55 % території міста) мають по 1 депутату, 7 (17 % території міста) – по 2, а 12 (28 % території міста) – не мають жодного представника у раді (див. рис. 1) [27].



**Рис. 1.** Співвідношення кількості виборчих округів та обраних від них депутатів в розрізі Київської, Миколаївської та Луцької місцевих рад

Вважаємо, що такі законодавчі норми руйнують основний принцип представницької демократії шляхом позбавлення виборців округу можливості мати свого представника у відповідній раді. Загальновідомо, що будь-які місцеві ради, як колегіальні органи, представляють інтереси територіальних громад, мешканці яких обирали до них депутатів. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, безпосередньо до обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі входить звітування про виконану роботу, прийом виборців, проведення громадських слухань. Окрім цього, відповідно до ст. 17 цього ж Закону виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради певні доручення [30]. У випадку, коли жоден кандидат від того чи іншого виборчого округу не отримав мандат, як наслідок виникає низка запитань: хто саме буде представляти населення такого округу? хто буде виконувати обов'язки передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» перед виборцями? кому із обраних депутатів виборці будуть давати свої доручення у разі такої необхідності? За таких умов люди просто кинуті напризволяще, маючи два варіанти вирішення ситуація, яка склалася – або розв'язувати, проблеми, що виникають самотужки, або чекати нових виборів і сподіватися на успішне обрання власного депутата до місцевої ради. Адже усі ми чудово розуміємо, що будь-який депутат місцевої ради, перш за все, буде дбати про свій округ та його мешканців, думаючи про власний рейтинг та перемогу у наступних виборах, ніж піклуватися про населення інших округів, які не мають свого депутата. Так само, як було вже вище зазначено, у більш вигідному становищі перебувають мешканці тих виборчих округів, які мають по декілька своїх представників у раді, тим самим, наприклад, отримуючи значніші об'єми коштів на вирішення місцевих проблем та задоволення власних потреб.

Більш детально хотілося б розглянути питання подолання відсоткового бар'єру для проходження до місцевої ради. Діючий на сьогоднішній день Закон України «Про місцеві вибори» закріпив введення 5 % прохідного бар'єру на виборах депутатів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських і районних у містах

рад. У порівнянні такий бар'єр на місцевих виборах у 2010 р. становив лише 3 %. Застосування 5 % прохідного бар'єру на місцевих виборах, аналогічно із виборами до Верховної Ради України у 2012 р., 2014 р. та 2019 р., породило специфічну конкурентну боротьбу як між різними політичними партіями, так і в середині кожної із них. Як наслідок, невеликі регіональні партії та нещодавно створені політичні сили не мають можливості отримати депутатські мандати в новообраних місцевих радах. Проте з іншого боку такий високий прохідний бар'єр, на наш погляд, є позитивним моментом у подальшому розподілі політичних сил в місцевих радах, нормальному їх функціонуванню та продуктивності роботи (не буде розпорошеності у поглядах стосовно напрямів і способів розвитку територіальних громад, обрання пріоритетів в соціальних і економічних сферах тощо). Однак разом із тим, кожен з кандидатів зацікавлений у тому, щоб його однопартійці здобули якомога менше відсотків голосів у своїх виборчих округах. Оскільки у разі подолання партією 5 % бар'єру, визначення переліку обраних депутатів до ради відбувається саме шляхом співставлення відсотків підтримки виборцями кандидатів у відповідних округах. До речі, в проєкті Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII було прописано, що формування депутатського корпусу в місцевих радах відбувається на основі співставлення кількості набраних голосів, а не відсоткового співвідношення [19]. На жаль, ці положення не були включені до кінцевої редакції цього Закону. Такі законодавчі нормативи спричинили виникнення парадоксальних ситуацій, коли одні кандидати завдяки підтримки виборців принесли своїм партіям більше голосів, ніж інші їх однопартійці, однак не отримали депутатські мандати через суттєві розбіжності у розмірах виборчих округах здобувши менший відсоток голосів у своєму окрузі. Вважаємо, що такі ситуації виникатимуть і надалі у процесі підведення підсумків результатів місцевих виборів до тих пір, поки не будуть внесені відповідні зміни до виборчого законодавства України. Насамперед необхідно перевірити окремі положення Закону України «Про місцеві вибори» на відповідність Конституції України і тільки тоді, керуючись отриманими результатами, приймати рішення про

повну відмову від пропорційної виборчої системи чи її модифікацію (наприклад, зобов'язати вже сформованих місцевих рад призначати відповідальних депутатів за ті виборчі округи, які залишилися без власного представника), враховуючі власні потреби та іноземний досвід.

Ще одним важливим моментом стосовно виборів до органів місцевого самоврядування, який спричинює ряд дискусій, як було вже вище зазначено, є законодавчо визначений механізм самовисування кандидатів. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори», право самовисування надається тільки кандидатам на посади сільського, селищного та міського голів, а також кандидатам в депутати сільських та селищних рад. Якщо ж говорити про міські ради, то відповідно до ст. 10 названого Закону, право висування кандидатів реалізується безпосередньо громадянами України виключно через республіканські в Автономній Республіці Крим, обласні, районні, міські, районні у містах організації політичних партій [29]. Такі законодавчі обмеження, як вважають більшість науковців та політичних експертів, думки яких ми поділяємо, штовхають потенційних кандидатів на кардинальні дії – у різний спосіб домовлятися із провідними особами тих чи інших політичних партій, з метою одержання місця у списку партії. Цілком допускаємо, що у результаті таких домовленостей відповідні особи будуть вимушені йти на певні компроміси у питаннях власного бачення розвитку окремої територіальної громади чи усього регіону, брати на себе різного роду зобов'язання чи навіть сплачувати партіям або окремим її членам кошти [17].

У підсумку зазначимо, що місцеві вибори є надважливим проявом демократії в нашій країні, коли публічне управління здійснюють не лише народні обранці або державні службовці різної категорії, а безпосередньо кожен громадянин, приходячи на вибори та роблячи свій власний свідомий вибір, спрямований на покращення існуючого фінансово-матеріального та соціально-інфраструктурного стану тієї чи іншої територіальної громади або окремої її частини. Тому саме ставлення до місцевих виборів, як з боку законотворців та кандидатів в депутати (на посаду сільського, селищного, міського

голови та старости), так і з боку виборців має бути зовсім іншим, ніж тим, яким воно є на сьогоднішній день. Мається на увазі, що виборче законодавство не повинно змінюватися напередодні або у розпал самого виборчого процесу, як це вже стало нормою та звичним ділом в нашій державі, а самі виборці мають відповідально ставитись до своїх обов'язків як громадян України та неодмінно йти на вибори, висловлюючи свою громадську позицію. Вважаємо, що це у комплексі сприяло б стабілізації нормативно-правового регулювання виборчого процесу, знизило морально-психологічний вплив на електорат та забезпечило високий рівень правової культури усіх учасників виборчого процесу.

**Висновок.** Таким чином, враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що місцеві вибори є однією із форм прямого народовладдя (безпосереднє вільне волевиявлення мешканців територіальних громад), передбачена Конституцією та Законами України, яка полягає у формуванні складу органів місцевого самоврядування шляхом таємного голосування, керуючись загальним, рівним та прямим виборчим правом. Вибори до органів місцевого самоврядування в Україні проводяться одночасно за трьома виборчими системами, остання (пропорційна система) з яких як в теорії, так і на практиці викликає низку запитань та спричинює ряд проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін в Закон України «Про місцеві вибори» та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. До цього ще можна додати загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення в них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення місцевих виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

**Стаття надійшла до редакції: 27.06.2019**





*and local councils or civil servants of different categories, but directly by every citizen, coming to the polls and making their own conscious choices.*

**Keywords:** *elections, local elections, election principles, electoral systems, deputy.*

**Received: 27.06.2019**

### **References**

1. Akhtenberh, N. (1994). *Hosudarstvennoe pravo Hermanyi* [German state law]. Moskva: Ynstytut hosudarstva y prava Ran [in Russian].
2. Banaszak, B. (2004). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych* [Comparative constitutional law of modern democratic states]. Kraków: Zakamycze [in Polish].
3. Banaszak, B. (2012). *Prawo konstytucyjne* [Constitutional law]. Warszawa [in Polish].
4. Bilodida, I.K. (1970). *Slovyk ukrayins'koyi movy* [Dictionary of the Ukrainian language]. (Vols. 11). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
5. Buczkowski, J. (1998). *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej* [Basic principles of the electoral law of the Third Polish Republic]. Lublin: Wydawnictwo UMCS [in Polish].
6. Czaplicki, K.W., Dauter, B., Jaworski, S.J., Kisielewicz, A., Rymarz, F. (2014). *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX* [Electoral Code. Comment LEX]. Warszawa: LEX (Walter Kluwer) [in Polish].
7. Hrobova, V.P. (2015). *Vyborcha systema mistseykyh orhaniv vldy u Shvetsiyi: dosvid dlya Ukrayiny* [The local government electoral system in Sweden: experience for Ukraine]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu – Scientific Bulletin of the International Humanities University*, 15, 48-50 [in Ukrainian].
8. Il'inskiy, I.P., Strashun, B.A., Yastrebov, V.I. (1985). *Gosudarstvennoye pravo zarubezhnykh sotsialisticheskikh stran* [State Law of Foreign Socialist Countries]. Moskva: «Mezhdunarodnyye otnosheniya» [in Russian].
9. Klymkova, I.I., Ostapenko, M.A. (2011). *Vybory i vyborchi systemy* [Elections and Electoral Systems]. Kyiv: DP «Vydavnychy dim «Personal» [in Ukrainian].

10. Klyuchkovs'kyi, Y.B. (2017). Pryntsyp tayemnoho holosuvannya [The principle of secret ballot / Yu. Klyuchkovsky]. Naukovi zapysky NaUKMA – Scientific Notes of NaUKMA, 200, 32-40 [in Ukrainian].

11. Konstytutsiya Ukrayiny pryiniata 28 chervnya 1996 roku No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28 1996, No. 254k/96-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

12. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob"yednanykh Natsiyi pro likvidatsiyu vsikh form dyskryminatsiyi shchodo zhinok pryiniata 18 hrudnya 1979 roku [United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women from December 18 1979]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207) [in Ukrainian].

13. Konventsiyi pro standarty demokratychnykh vyboriv, vyborchykh prav i svobod u derzhavakh-uchasnytsyakh Spivdruzhnosti Nezalezhykh Derzhav pryiniata 7 zhovtnya 2002 roku [Convention on the Standards of Democratic Elections, Electoral Rights and Freedoms in the States Parties to the Commonwealth of Independent States from October 7 2002]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_622](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_622) [in Ukrainian].

14. Korniyenko, M.I. (1993). Vyborche zakonodavstvo dlya orhaniv mistsevoho samovyraduvannya [Electoral Legislation for Local Self-Government Bodies]. Politolohichnyy slovnyk – Political Science Dictionary, 1, 17-20[in Ukrainian].

15. Lavrynovych, O.V. (2000). Konstytutsiyne zabezpechennya narodovladdya v Ukrayini [Constitutional provision of democracy in Ukraine]. Viche – Viche, 2(95), 3-11 [in Ukrainian].

16. Mizhnarodnyy pakt pro hromadyans'ki i politychni prava pryiniaty 16 hrudnya 1966 roku [International Covenant on Civil and Political Rights from December 16 1966]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043\\_20](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043_20) [in Ukrainian].

17. Pashyns'kyi, A.I. (2015). Novi vyklyky predstavnyts'kiy demokratiyi: 7 nedolikiv zakonu «Pro mistsevi vybory» ta shlyakhy yikh vyrishennya [New Challenges to Representative Democracy: 7 Disadvantages of the Law on Local Elections and Ways to Solve It]. Yurydychna hazeta – Law Gazette, 47(493). Retrieved from <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahiyih-virishe.html> [in Ukrainian].

18. Postanova Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi Pro vnesennya zmin do postanovy Tsentral'noyi vyborchoyi komisiyi vid 13 veresnya 2012 roku No.

893: pryiniata 5 veresnya 2018 roku No. 129 [Resolution of the Central Election Commission On amending the Resolution of the Central Election Commission of 13 September 2012 No. 893 from September 5, 2018, No. 129]. [www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua). Retrieved from <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43898&what=0> [in Ukrainian].

19. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro mistsevi vybory» pryiniaty 14 lypnya 2015 roku No. 595-VIII [Draft Law of Ukraine «On Local Elections» from July 14 2015, No. 595-VIII]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55377](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55377) [in Ukrainian].

20. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennya zmin do deyakykh zakoniv Ukrainy shchodo volevyavlennya vybortsiv» pryiniaty 21 sichnya 2019 roku No. 9492 [Draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Election of Voters» from January 21 2019, No. 9492]. [ligazakon.ua](http://ligazakon.ua). Retrieved from [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html) [in Ukrainian].

21. Protokol do Konventsiyi pro zakhyst prav lyudyny i osnovopolozhnykh svobod pryiniaty 20 bereznya 1952 roku [Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from March 20 1952]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_535](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535) [in Ukrainian].

22. Pyvovarov, S.V. (2019). YA – pereselenets' (abo zhyvu na okupovanykh terytoriyakh). Yak meni proholosuvaty na vyborakh? [I am a migrant (or live in occupied territories). How do I vote in elections?]. Retrieved from <https://thebabel.com.ua/profit/24244-ya-pereselenec-abo-zhyvu-na-okupovanih-teritoriyah-yak-meni-progholosuvati-na-viborah> [in Ukrainian].

23. Shemshuchenko, Y.S. (1998). Yurydychna entsyklopediya [Legal Encyclopedia]. (Vols. 6). Kyiv: Ukr. entsykl.» [in Ukrainian].

24. Stavnyichuk, M.I. (1998). Vybory v Ukraini [Elections in Ukraine]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V.M.Korets'koho [in Ukrainian].

25. Strashun, B.A. (2000). Konstitutsionnoye (gosudarstvennoye) pravo zarubezhnykh stran [Constitutional (state) law of foreign countries]. (Vols. 4). Moskva: Izdatel'stvo BEK [in Russian].

26. The Oxford English Dictionary. (n.d.). Retrieved from <http://www.oed.com/>.

27. Vyborchi okruhy ta dil'nytsi v rozrizi administratyvno-terytorial'nykh odyntys' [Constituencies and polling stations by administrative units]. (n.d.). [www.drv.gov.ua](http://www.drv.gov.ua). Retrieved from [https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_dvk&prejim=2](https://www.drv.gov.ua/ords/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_dvk&prejim=2) [in Ukrainian].

28. Zahors'kyy, V.S., Teleshun, S.O. (2011). Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya. Publichne vryaduvannya [Encyclopedia of Public Administration. Public Governance]. L'viv: L'vivs'kyy rehional'nyy instytut derzhavnoho upravlinnya Natsional'na akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy [in Ukrainian].

29. Zakon Ukrainy Pro mistsevi vybory: pryiniaty 14 lypnya 2015 roku No. 595-VIII [Law of Ukraine On local elections from July 14, 2015, No. 595-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> [in Ukrainian].

30. Zakon Ukrainy Pro status deputativ mistsevykh rad pryiniaty 11 lypnya 2002 roku No. 93-IV [Law of Ukraine On the status of deputies of local councils from July 11 2002, No. 93-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> [in Ukrainian].

31. Zakon Ukrainy Pro zabezpechennya rivnykh prav ta mozhlyvostey zhink i cholovikiv pryiniaty 8 veresnya 2005 roku No. 2866-IV [Law of Ukraine On Ensuring Equal Rights and Opportunities for Women and Men from September 8, 2005, No. 2866-IV]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> [in Ukrainian].

### **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Шульга Анастасія Алімівна:** Чорноморський національний університет імені Петра Могили: вул. 68 Десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна

**Shulga Anastasia:** Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

**ORCID. ORG./ 0000-0002-8528-8722**

**E-mail: [ondain2009@ukr.net](mailto:ondain2009@ukr.net)**

---

## ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ

У журналі «Публічне управління та регіональний розвиток» друкуються статті, що містять відомості про наукові дослідження які висвітлюють питання публічного управління на державному, регіональному та місцевому рівні в Україні та за кордоном, особливості розбудови механізмів державного управління та місцевого самоврядування у різних сферах суспільного життя та перспективи їх вдосконалення.. До друку в журналі приймаються статті українською, англійською та іншими мовами країн ЄС. Публікація матеріалів відбувається за рахунок авторів.

***Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.***

Матеріали, що публікуються в журналі, підлягають внутрішньому й зовнішньому рецензуванню, яке здійснюють члени редакційної колегії журналу або фахівці відповідної галузі. Рецензування проводиться конфіденційно. У разі негативної рецензії чи наявності суттєвих зауважень стаття може бути відхилена або повернута автору (авторам) на доопрацювання. У випадку, коли автор(и) не погоджується(ються) з думкою рецензента, за рішенням Редакційної колегії може бути проведено додаткове незалежне рецензування. Після внесення авторами змін відповідно до зауважень рецензента стаття підписується до друку

Редакційна колегія має право на відмову публікації рукописів, що містять вже опубліковані дані, а також матеріали, які не відповідають профілю журналу або матеріали досліджень, що були виконані з порушенням етичних норм (наприклад, конфлікти між авторами чи між авторами й організацією, плагіат і т. ін.). Редакційна колегія журналу залишає за собою право редагувати та скорочувати рукописи без порушення авторського змісту.

### **Подання рукопису до редакції журналу**

Рукопис статті подається до редакції журналу в паперовому варіанті у одному примірнику та в електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net). Електронний варіант статті повинен повністю відповідати паперовому варіанту.

Загальний обсяг рукопису: статті - до 20 стор., кількість рис. - до 5.

До рукопису необхідно додавати:

1. Угоду про передачу авторських прав (далі Угода) (форму договору можна отримати в редакції журналу або на сайті журналу). Угода набуває чинності в разі позитивного рішення про прийняття статті до друку. Підписання Угоди автором(ами) означає, що вони ознайомлені та погоджуються з умовами Угоди.

2. Відомості про кожного з авторів — прізвище, ім'я, по батькові повністю, посада, місце роботи, наукове звання, науковий ступінь, контактна інформація (телефон, адреса електронної пошти), код ORCID (обов'язково). Відомості про авторів необхідно подавати двома мовами — українською та англійською.

3. Носій інформації з текстом статті, рисунками, таблицями, відомостями про авторів у електронному вигляді на електронну пошту редакції: [bratislava@ukr.net](mailto:bratislava@ukr.net).

### **Вимоги до оформлення статті:**

Стаття має бути структурована за такими розділами: Постановка проблеми у загальному вигляді, де окреслено постановку проблеми, актуальність обраної теми; аналіз останніх досліджень та публікацій; Виклад основного матеріалу дослідження і отриманих результатів; Висновки, де підведено підсумки роботи та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі; Список використаної літератури.

Титульну сторінку статті потрібно подати українською та англійською мовами й вказати на ній наступну інформацію:

- 1) ініціали та прізвище(а) автора(ів);
- 2) офіційну назву установи, повну поштову адресу, номер телефону, адресу електронної пошти;
- 3) назву статті;
- 4) анотацію до статті англійською та українською мовами — 1800 знаків. Анотація повинна відображати послідовну логіку опису результатів, описувати основну мету дослідження та підсумовувати найбільш значимі результати. В анотації необхідно обов'язково вказати структурні частини: українською - вступ, проблематика, мета, матеріали й методи, результати, висновки; англійською - Introduction, Problem Statement, Purpose, Materials and Methods, Results, Conclusion;
- 5) ключові слова — не більше 8-ми слів.

---

Текст оформлюють шрифтом 14 пунктів через півтора інтервали на папері формату А4. Назву статті, заголовки підрозділів друкують прописними буквами та виділяють напівжирним шрифтом.

Таблиці слід оформляти з використанням табличного редактора MS Word та подавати в тексті після першого посилання на таблицю із зазначенням її номеру та назви. Використання символів псевдографіки для оформлення таблиць неприпустимо.

Рисунки друкують розміром не більше 160×200 мм. Текст на рисунках повинен бути виконаний шрифтом 10 пунктів. Рисунки нумерують в порядку їх розташування в тексті, частини рисунків нумерують літерами — а, б, ....

### **Список літератури: REFERENCES.**

REFERENCES — це список літератури, перекладений англійською мовою (або транслітерований в романському алфавіті) і оформлений відповідно до міжнародного стилю оформлення наукових публікацій APA (American Psychological Association) style. Назви періодичних видань (журналів) наводяться відповідно до офіційного латинського написання за номером реєстрації ISSN. До джерела необхідно додати позначення про мову оригіналу (наприклад: [in Ukrainian]) і цифровий ідентифікатор DOI (в разі наявності), наприклад: <https://doi.org/10.15407/scin13.05.019>.

При посиланні на матеріали журналу використовувати таку скорочену назву журналу: для «Публічне управління та регіональний розвиток» - Publ. upr. reg. rozvit

Вимоги до електронного варіанту статті:

1. Для набору тексту слід використовувати редактор MS Word (\*.doc).

Статтю, подану без дотримання вимог редакції, до розгляду не буде прийнято.

Відповідальність за достовірність інформації, фактів та інших відомостей, посилань на нормативні акти, цитування та написання власних імен несуть автори публікації.

Матеріали, що публікуються в журналі, віддзеркалюють точку зору авторів, яка не завжди може збігатися з позицією редакційної колегії.

---

---

Підписано до друку 02.09.2019  
Формат 60/84 1/16 Папір офсетний.  
Гарнітура «Times New Roman». Друк ризограф.  
Ум. друк. арк. 14,29.  
Наклад 100 шт. Замовлення № 1/06.  
Виготовлювач: Смельянова Т.В.  
54001, Миколаїв, пров. Суднобудівний, 7  
Тел.: (0512) 47-74-48, e-mail: printex\_nik@ukr.net  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:  
ДК № 6167 від 03.05.2018