

Development and Security of the State,  
Citizens and Business Entities in the  
Modern World:  
Challenges and Perspectives

*Collective monograph*

Prague – 2021

UDC 004; 314/316; 32-34  
JEL D6, D7, E4, H1, H7, H8, I3, K1, K3, Z3  
DOI <https://doi.org/10.46489/DaS>

Recommended to publish by Scientific Council of Lviv University of  
Business and Law  
(Protocol No 2, 30 Sept 2021)

*This monograph was performed in framework of registered R&D topics:  
International legal and socio-political determinants of integration,  
globalization and global prosperity (SRN 0121U111334); Legal,  
organizational and financial support of economic security of the state  
and business entities (SRN 0121U112285); Ways to ensure innovation,  
management efficiency and economic security of enterprises (SRN  
0121U112288); Socio-economic principles of the national economy and  
business development (SRN 0121U112289)*

Reviewers:

**Juliusz Piwowarski**, D.Sc., Professor, Rector, Higher School of Public  
and Individual Safety «Apeiron» in Cracow, Cracow, Poland

**Viktor Porada**, D.Sc., Professor, Dr.h.c. mult., University of Finance  
and Administration, Faculty of Law and Administrative  
Studies, Institute of Criminology, Security Sciences and Research of  
Negative Phenomena in Society, Prague, Czech Republic

**Serhii Slinko**, D.Sc., Professor, Kharkiv National University of Internal

Development and Security of the State, Citizens and Business  
Entities in the Modern World: Challenges and Perspectives: Collective  
monograph. Czech Republic, Prague: Oktan Print, 2021.

The content is licensed under a Creative Commons BY 4.0  
International license

## CONTENT

Komarnytskyy I., Komarnytska H. Essence and significance of activation of public-private partnership under the conditions of investment-innovative activity development.....	5
Moisiiakha A. Public-private partnership as a direction of improvement of mechanisms of public policy implementation in the social and humanitarian area.....	26
Perehuda Y. Ways to solve the problems of financial and investment support of local self-government in the integration processes of Ukraine with the EU.....	40
Šulc V. Current trends in ransomware.....	58
Hudecová V. National firearms and ammunition information systems.....	78
Danicheva K., Zubenko H. Grounds for restriction on freedom of association in the constitutions of Ukraine and the member states of the European Union: a comparative and legal aspect.....	94
Lipych L., Fatenok-Tkachuk A., Khilukha O., Nadeiko M., Myroslava K., Volynets I., Zagoruyko V. analysis of the state of social responsibility as a component strategy for the development of domestic enterprises.....	107
Starinskyi M., Zavalna Zh. Peculiarities of monetary forms used by the state in the context of social transformation.....	124
Komarnytska H., Saievykh R. Development of public interaction with local governments .....	150
Vasyl B., Semchuk Zh., Maryna N. Investment development of the tourist, hotel and restaurant sphere in the region.....	170

Melnychuk N. Essay on the right to freedom: transgression from the philosophical to legal concept.....	185
Kalakun N. Analysis of legislative acts of the decentralization reform in the spheres of local self-government and administrative authorities: legislative basis for implementation of the institution of prefects.....	200
Chystokletov L. Administrative and legal protection of human rights in the context of Covid-19 pandemic in Ukraine.....	220
Khytra O. Planning based on the ability to respond to crisis situations that threaten the national security of Ukraine.....	238
Sopilnyk L., Vazhynskyi F. Prerequisites and factors of internet communications market development in Ukraine.....	251
Felenchak Y., Yankovska L. Directions for Improving the Institutional Environment of Tourism in Ukraine: Problems and Prospects.....	260

## ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF ACTIVATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP UNDER THE CONDITIONS OF INVESTMENT-INNOVATIVE ACTIVITY DEVELOPMENT

*Igor Komarnytskyy\*, Hanna Komarnytska\*\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.1>

**Abstract.** Under the conditions of the limited budgetary financing for the implementation of different types of large-scale projects, the governmental bodies of different levels have to activate their efforts to find new alternative mechanisms for attracting financial resources. One of the alternatives successfully implemented in many countries can be financing socially significant projects based on the use of the public-private partnership. We pointed out that the public-private partnership is a broad notion that encompasses different forms of cooperation between the public and private sectors. We found that the public-private partnership has a lot in common with the definitive agreements for the performance of some works. At the same time, the difference lies in the context of projects management and the content of the agreements between the public and private partners in the public-private partnership model. We concluded that the public-private partnership's main idea is the benefit of each of its participants. Under such partnership, the country can involve the private sector's resources, abilities, knowledge, and skills when its financial resources are limited.

Moreover, the country releases the budget from the necessity of financing particular infrastructure objects by addressing this task to the private subject. A well-directed strategy and tactics of developing the

---

\* Igor Komarnytskyy, Doctor of Economic Sciences, Professor, Department of Marketing and Management, Khmelnytskyi Cooperative Trade and Economic Institute, Khmelnytskyi, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0003-0501-093X>

\*\* Hanna Komarnytska, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head Department of Public administration and business management, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, Ukraine, <https://orcid.org/0000-0002-5533-6439>

public-private partnership on the national, regional, and municipal levels must encourage both public partners and enterprises as private partners to implement the socially significant projects. Each of these subjects must clearly understand their benefits from participation in the projects based on the public-private partnership formula.

**Keywords:** limited budgetary financing, alternative mechanisms, financing of socially significant projects, public-private partnership.

## INTRODUCTION

Under the conditions of the limited budgetary financing for implementing different types of large-scale projects, the governmental bodies of different levels have to activate their efforts to find new alternative mechanisms for attracting financial resources. One of the alternatives successfully implemented in many countries can be financing socially significant projects based on public-private partnerships. In general, such partnership involves the cooperation of the governmental bodies and private sector to implement joint events, distribution of work, and risks between partners during the implementation of particular projects. The public-private partnership agreements are actively applied in many countries of Europe and the world, particularly in Great Britain, Spain, France, Germany, Poland, Portugal, etc.

First of all, it should be mentioned that the definition of the notion of public-private partnership is given in the Law of Ukraine "On public-private partnership" No.2404-VI as of 01.07.2020 with amendments. According to this regulatory act the "public-private partnership is the cooperation between Ukraine, the Autonomous Republic of Crimea, territorial communities represented by the respective governmental bodies and local self-government bodies (state partners), and legal entities, but for state and municipal enterprises, or individual entrepreneurs (private partners), which is carried out based on the agreement and under the procedure determined by this Law and other legislative acts, and corresponds to the features of the public-private partnership determined by this Law". V. Varnavskiy, A. Klymenko and V.A. Koroliov (2010, p.12) broadly define this notion as "the system of relations between the state and business, which is used as the tool

for the national, international, regional, city, municipal, economic and social development". The International Finance Corporation defines the public-private partnership as "the relationships with the help of which private sector provides society with infrastructure assets and infrastructure services that are traditionally provided by the state" (Karpa, 2017, p.96). S.A. Kurbanov and M.A. Khamuradov (2016, p.17) define the public-private partnership as "the complex of relationships of the public and private sector arising between the state and private business or private sector on the mid-term or long-term basis for the realization of particular projects through the involvement of private investments, which are implemented based on the distribution of powers, risks and responsibility of the public and private partnership through the conclusion and execution of the agreement for public-private partnership and direct negotiations to solve socially significant tasks on mutually beneficial terms".

## **RESULTS**

The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) views the public-private partnership as "the long-term partnership agreements between the government and private partner, on the basis of which the private partner provides and finances state services by using the basic means, and distributes the risks". According to K.V. Pavliuk and S.M. Pavliuk (2010, p.11), the public-private partnership is "the constructive cooperation of the country, subjects of entrepreneurial activity and civic institutions in the economic, political, social, humanitarian and other spheres of social activity for implementation of socially significant projects on the bases of the priority of the state's interests, its political support, consolidation of the parties' resources, effective distribution of risks between them, equality and transparency of the relationships to provide the progressive development of society". A.A. Kozlov (2012) broadly defines the public-private partnership as "the institute of the stable long-term legal cooperation of the finance and investment, organization and management, and intellectual resources of the governmental bodies and private

entrepreneurship for joint solution of the socially significant tasks". At the same time, in the strict sense the author defines this notion as "the mechanism of the long-term mutually beneficial cooperation of the government and entrepreneurial structures based on the investments of the private financial resources in the state-owned objects and their further mutual management".

I.N. Makarov (2009, p.24) focuses on the fact that arising at the junction of the public and private sectors of the economy and combining their elements, the public-private partnership is "actually a new phenomenon that can be viewed as the third (alongside with the public and private) sector of the economy. V.V. Puchkov (2009, p.289) in his work mentions that the public-private partnership is the "institutional and organizational alliance between the country and business to implement socially significant projects in the wide range of the activity spheres: from the development of the strategically important industries and scientific and research works to the provision of social services." According to O.S. Stepanova (2008, p.170), the public-private partnership is "the system of relationships, when the country gives the right to the company to build and/or use infrastructure objects, which include, for example, highways, tunnels, and bridges for a definite or indefinite period." N. Kurakova (2009, p.5) notes that the public-private partnership is "the form of the activity of the public and private sector to develop the most significant infrastructure objects and provide high-quality services to the objects of business and society."

L.D. Tiulycheva (2014, p.109) defines the public-private partnership as "the system of the long-term relations between the state and objects of the private sector of economy to implement projects for integration of resources and distribution of revenues or non-material benefits, expenses and risks in the process of projects implementation". O.M. Poliakova (2009, p.318) renders the public-private partnership as "the social institute that includes the complex of formal and informal rules, within the scope of which the joint activity of the governmental bodies and private sector is carried out based on the set of action alternatives to meet the needs of society". B.K. Sydykov (2011, p.62) defines this



notion as "the institutional and organizational alliance between the state and private companies, banks, financial organizations and other institutes to realize the socially significant projects". D.M. Amunts (2005, p.16) defines the public-private partnership as "the complex of forms of mid-term and long-term interaction of the state and business to solve the socially significant tasks on the mutually beneficial terms for the parties".

In the analytical note (National Institute for Strategic Studies) the public-private partnership is determined as "the equal and mutually beneficial cooperation between the state, territorial communities (represented by the respective governmental bodies or local self-government bodies) and private investors within the scope of projects implementation aimed at the solution of the important for the territory social and economic problems". L.V. Sushkova (2014, p.71) focuses on the fact that the public-private partnership is the process of "creation of the mutually beneficial (compromise) terms by the state and private sector in the form of investments, subsidies, quotas, privatization or other contractual and non-contractual obligations". According to (Bazhenov, 2012, p.104), the public-private partnership is "the involvement by the governmental bodies and local self-government bodies of the private sector companies for performance by them of the works on construction, reconstruction, modernization, technical maintenance, exploitation of the objects of general infrastructure and provision of public services using such objects on the terms of distribution of risks, competencies and responsibility determined by the contract and complex of the regulatory acts effective as of the moment of its signature".

Therefore, to conclude the abovementioned, it should be pointed out that the public-private partnership is a broad notion that encompasses different forms of cooperation between the public and private sectors. Herewith, the former is the customer of works, and the latter is their executor. The cooperation between these parties is carried out based on different organizational and legal models. The subject of the public-private partnership is the joint realization of different events (the sphere of which, for the most part, is limited by the legislation of a

particular country) based on the distribution of tasks and risks between the public and private partners.

Thus, we should mention that in the literature, the notion of public-private partnership has different definitions: the system of relations between the state and business; projects between the public and private partners; the form of cooperation; alliance; social institute; the form of market interaction; unique mechanism, etc. Different approaches to understanding the notion of public-private partnership show that there are different aspects of this phenomenon. As A.A. Kozakov (2008, p.413) notes, "one of the problems that arise when trying to define the public-private partnership is a wide range of relationships that can potentially fall within the sphere of the public-private partnership".

Based on its content and results, the public-private partnership has a lot in common with the classic agreements for the performance of some works. At the same time, the difference lies in the context of projects management and the content of the agreements between the public and private partners in the public-private partnership model.

When considering the issue of activation of the public-private partnership under the conditions of development of the investment and innovative activity, the boundaries of the notions "public partner" and "private partner" shall be clearly defined. It is important since identifying such partners allows marking out the list of subjects that can enter into contractual relationships within the public-private partnership. According to art. 1 of the Law of Ukraine, "On public-private partnership", the public partner can be:

- the state of Ukraine;
- the Autonomous Republic of Crimea;
- territorial communities are represented by the respective governing bodies and self-government bodies.

Attention should be paid to par. five of art. 1 of the Law of Ukraine "On public-private partnership" according to which the range of the public partner is extended by a "state enterprise, municipal enterprise, enterprise of the Autonomous Republic of Crimea or business partnership 100% of the statutory capital of

which belongs to the country, territorial community or the Autonomous Republic of Crimea." As M.I. Karpa (2017, p.96) notes, the public partner's activity in the public-private partnership model "first of all is in the sphere of provision of public interests, interests of the territorial communities, settlement of state matters and local matters".

When considering private partners in the public-private partnership, it should be pointed out that their lists can be various and can encompass, in particular, enterprises of different organizational and legal forms and areas of activity. Moreover, a legislator in Ukraine does not limit the number of such entities indicating that "the private partner in the agreement concluded within the scope of the public-private partnership can be represented by several entities, which according to this Law can be private partners" (par. 1 of art. 1).

In general, it should be concluded that the main idea of the public-private partnership is the gain of benefit by each of its participants. Under such partnership, the country can involve the private sector's resources, abilities, knowledge, and skills when its financial resources are limited. Moreover, the country releases the budget from the necessity of financing particular infrastructure objects by addressing this task to the private subject.

Whereas, for the private partner, participation in projects implementation based on the public-private partnership model can help gain, for example, access to new markets or additional capital. We should also keep in mind that the projects of the public-private enterprise are also aimed at the solution of the urgent problems of the territorial formation and provision of its further economic development. Such partnership promotes the realization of social and economic transformations programs with the lowest costs and losses for the public sector. In the analyzed context, B.K. Sydykov (2011, p.63) points out that the public-private partnership gives the opportunity "to attract additional capital to the public sector, reduce budgetary problems, shift the main part of risks to the entrepreneurial sector, and simultaneously keep objects in public ownership."

When considering the definitions of the public-private partnership, it should be noted that this notion is close to the notion of public and private partnership, which is the basis of many regulatory acts of foreign governmental bodies. The research results show that for the most part in the national literature, such notions are used as synonyms, and the scientists explain such linguistic discrepancy by different variants of translation of the English term "public-private partnership." At the same time, there are cases in the scientific literature when the terms "public-private partnership" and "public and private partnership" are defined as considerably different notions, which is according to I.P. Dubok (2014, p. 141) "is related to the role and functions of the country in society." In this context, S. Hryshchenko (2011, p. 7) points out that the notion of the public and private partnership "most accurately reproduces the essence of relationships, since in foreign practice often not only governmental bodies serve as the public partner, but also local self-government bodies, powerful public organizations and charitable foundations." Application of the notion of public-private partnership in Ukraine shows that the government is the main initiator of such partnership projects.

In the analyzed context, it is essential to focus on the fact that the public-private partnership as a form of interaction of the state and public sectors more and more often becomes the subject of different discussions and is actively applied in many countries. Its mechanisms can be successfully implemented in any sphere, where the private and public interests intertwine. We are talking not only about small projects but also about large-scale investment projects, which take years. In any case, the decision on applying the public-private partnership is approved by the governmental body that shall substantiate and understand the expediency of such steps for the achievement of a particular goal.

The sphere of application of the public-private partnership projects, as the analysis of the theory and practice shows, is quite wide. Participation of enterprises in such projects gives them new opportunities, which is particularly relevant in the European integration of Ukraine. As S.N. Sylvestrov (Piankova and

Kosvintsev, 2010, p.12) notes, the public-private partnership provides the possibility "to refuse from the utter forms of relationships between business, government, and society, when they shift from privatization to nationalization depending on the economic cycle." It is important that within the scope of such partnership, the authority powers and controlling function of the public partner take a back seat, at the same time, the government represented by its authorized bodies becomes the partner of the private subject. In this context, there is an interesting idea offered by S.P. Vostrykov (2014, p.42) that, for example, public procurements, which although involve the interaction of the state and private subjects, do not belong to the model of the public-private partnership because they are based on the relationships of the "customer-executor" type (not on the partnership relations). B.K. Sydykov (2011, p.62) points out that within the scope of the public-private partnership, it is not the state that is attracted to the business projects, but "the state attracts the business to participate in the socially significant projects".

Specification of the essence of the public-private partnership should be made through the identification of its key features. The list of such features is given in the Law of Ukraine "On public-private partnership" No.2404-VI as of 01.07.2010 with amendments, in particular:

- provision of the right of management (use, operation) of the object of partnership or procurement, creation (construction, reconstruction, modernization) of the object of the public-private partnership with further management (use, operation) provided that the private partner accepts and fulfills investment obligations according to the agreement concluded within the model of the public-private partnership;
- continuity of relationships (from 5 to 50 years);
- transfer to the private partner of part of the risks in the process of the public-private partnership;
- investing by the private partner in the objects of partnership by using resources not prohibited by the legislation.

This list of features based on the results of the analysis of the theory and practice should be enhanced with other features, in particular:

- both the public and private partners are mandatory;
- social significance of the projects that are implemented within the scope of the public-private partnership;
- individuality of the projects of the public-private partnership;
- legal regulation of the public-private partnership;
- temporary relationships between the public and private partners within a particular project of the public-private partnership;
- common goals and interests of the public and private partners, which is the precondition for the integration of their offers;
- use of the benefits of the private sector in the process of implementation of the socially significant projects;
- distribution of the risks and responsibility between the public and private partners;
- possibility to implement projects of the public-private partnership on the national, regional, or local levels;
- involvement in the public-private partnership of both innovative and traditional projects;
- sharing of experience between the private and public sectors in the process of projects implementation;
- full or partial financing of the objects of the public-private partnership by the private subjects.

Under implementation of the projects of the public-private partnership, a range of benefits from the perspective of both the public and private partners can be embraced, in particular:

- the possibility of earlier completion of important projects of the national, regional, or local levels through the involvement of budgetary and additional private capital;
- the possibility to distribute risks between the public and private partners depending on their competitive advantages;

– the possibility of the synergic effect from the project activity as the result of the combination of the professional knowledge of the public and private partners, etc.

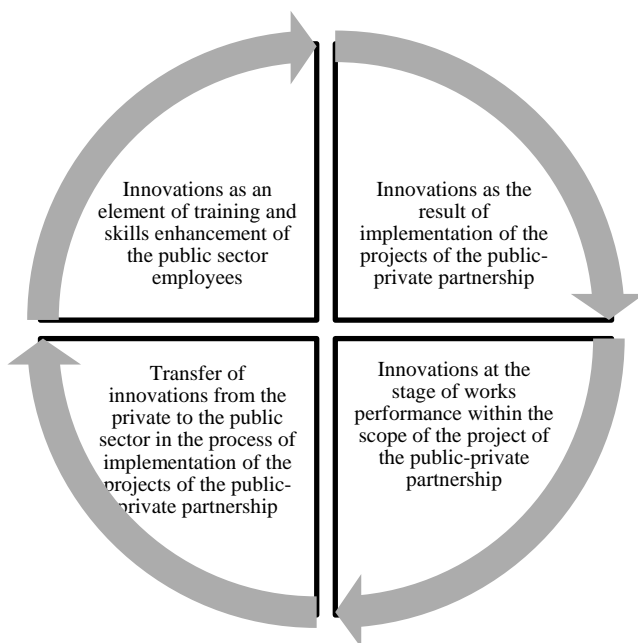
Activation of the public-private partnership at the current stage is driven by the opportunity to attract necessary financing to implement different projects in construction, transport, medicine, manufacturing, tourism, recreation, education, housing, and utility sector, etc. Each of such projects, as a rule, is implemented within the state policy, which determines potential areas of the public-private partnership of any country.

Diversity of the types of the public-private partnership and a wide range of tasks, which are solved within its scope, make it a more popular tool for achieving important goals of the national, regional or municipal policy. The number of countries where the public-private partnership is actively developing increases every year. As for Ukraine, the potential of such partnership is only used partially, which is proved by the small quantity of the implemented projects with the interaction of the public and private sectors. It enhances the importance and relevance of searching for new ways to activate the public-private partnership in the development of the investment and innovation activity.

Today we should acknowledge that in different countries of the world, the public-private partnership is an effective way to activate the investment and innovation process on the national, regional, or municipal level. From the perspective of innovative development by virtue of the cooperation between the public and private partners, this sphere becomes a large potential platform for implementing innovations. Thus, the innovative level of technical and organizational decisions within the public-private partnership projects can be one of the reasons for the creation of so-called added value. It is important to point out that the application of this kind of partnership allows tackling the common in the public administration problem of the choice of goods or services suppliers solely by price (traditional model of public procurements), which does not leave the place for the implementation of innovations that very often undermines the economic system of the country, region or territorial community.

Thus, the public-private partnership allows the administration of the governmental body or self-government body to focus on the projects' non-price aspects and set the innovative nature of decisions as to the mandatory condition for selecting the private partner. Such for-innovation initiatives must be backed with formal legal aspects and the proper level of knowledge about innovations (for example, about innovative technologies in the corresponding industry, innovative solutions, etc.). The public-private partnership will only stimulate innovative development of the territorial formation when both the public and private sectors actively cooperate in this direction.

The public-private partnership is also connected with other aspects of innovative nature (Fig. 1.1).



**Fig. 1. 1. Innovative aspects of the public-private partnership**

Made by the authors

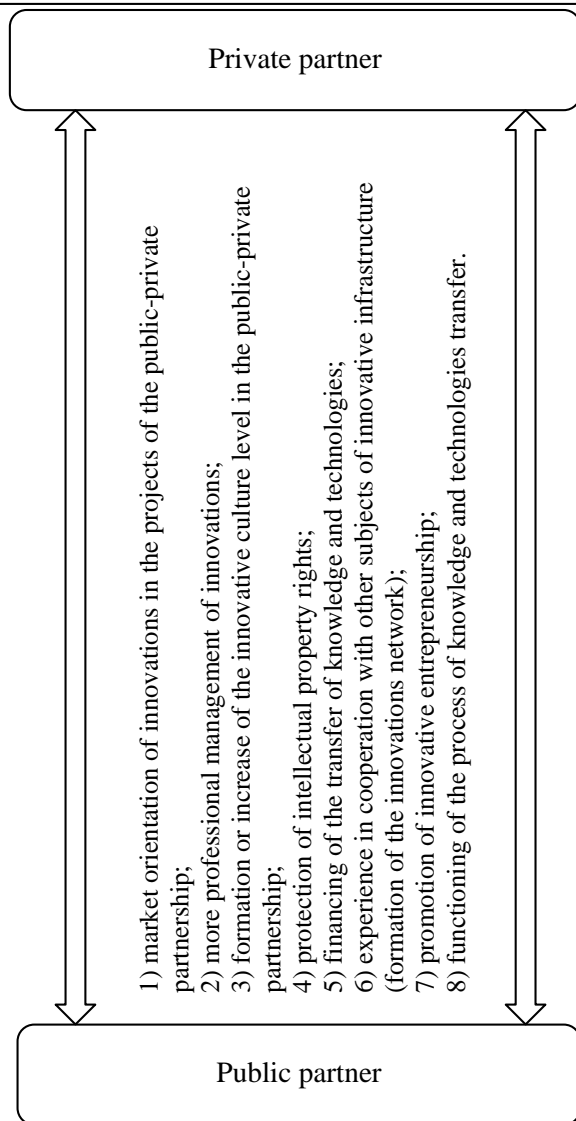


Implementation of particular projects provides a powerful platform for the performance of some kinds of works by the private partners in an innovative way or using innovative materials. That way, they can apply technological, organizational, or process innovations. Herewith, the public partners are most interested in the results of the projects, not in the way of their achievement.

Innovative aspects of the public-private partnership are related to the possibility of the transfer of innovations from the private to the public sector in the process of projects implementation. It happens because, in most cases, created based on the results of projects, implementation objects are returned to the public partner according to the set periods (mostly upon expiration of the public-private partnership agreement). Thus, together with such objects, the public partner also receives their innovative constituent.

Considering the abovementioned, implementing the public-private partnership projects promotes a partial solution to the stated problem since it allows the horizontal and vertical transfer of knowledge to the public sector. Such horizontal transfer is carried out between the private and public partners. At the same time, the vertical transfer allows involving a third party, for example, scientific institutes, universities, etc. It is obvious that the efficiency of the transfer of knowledge is determined by many aspects, for example, the willingness of the private partner to share their knowledge about innovations, level of perception (absorption) by the public partner of innovative offers and solutions, ability to work in team and express offers regarding the content of the innovative constituent of the projects of the public-private partnership, etc.

By transferring knowledge and/or technologies from the private to the public sector, the so-called innovative dialogue between these subjects appears, making their cooperation closer and more effective. However, the innovative constituent's areas of influence on the public-private partnership's subjects can be different (Fig. 1.2).



**Fig. 1.2. Areas of impact of the innovative constituent on the subjects of the public-private partnership**

Abstracted by the authors

Because of the market orientation of innovations in projects, both the public and private partners can effectively implement their innovative marketing strategies, attract different groups of stakeholders to the innovative process, monitor market needs of innovative nature (current or forecasted), understand the requirements of the market regarding different aspects of innovative solutions, taking into account activity of opponents in the segment of formation and implementation of innovations.

Cooperation between the public and private subjects in the public-private partnership projects facilitates more professional management of innovations by each party. The partners can develop their innovative strategies considering another party's experience (which is particularly relevant for the public partner). It is also possible to develop an efficient technological profile, adapt the organizational structure of management to the solution of innovative tasks, implement effective methods of motivation by innovations, increase the level of knowledge management and competencies development, etc.

The use of innovations in the public-private sector allows the formation and/or increase of innovative culture. By implementing the projects of the public-private partnership, both public and private partners can:

- treat participants of the process of technologies transfer as business partners;
- develop their system of diagnosis, assessment, and analysis of innovative ideas;
- promote the mobility of personnel to improve its competence in the innovative sphere;
- gain a new experience of teamwork in projects, including projects of innovative nature;
- increase the level of awareness regarding the responsibility for particular sections of implementation of the innovative projects of the public-private partnership;
- advocate the innovative constituent as a critical strategic prerogative;

- prove by specific examples the necessity of constant training in innovative management, etc.

Cooperation of the public and private partners in implementing the partnership projects allows the parties to protect intellectual property rights and share experience in this sphere. In particular, in this segment, the partners can give each other different professional consultations regarding:

- protection of intellectual property rights;
- selection of efficient mechanisms of compensation of damages caused by infringement of intellectual property rights;
- legal support in the process of judicial inquiry of cases of intellectual property rights infringement;
- specific mechanisms of protection from the unfair market competition;
- preparation of legally sound conclusions on the appeals of third parties about intellectual property rights infringement;
- announcement of invalidity of protection documents in the sphere of protection of intellectual property rights, including in court;
- appeal of decisions of patent authorities;
- planning and realization of the actions for pre-court settlement of conflicts in the sphere of protection of intellectual property rights, etc.

Implementation of the public-private partnership projects allows the parties to gain new experience in cooperation with other subjects of innovative infrastructure (formation of innovations network). The positive aspect in this context is the development of long-term partnership relations, forming the networks of innovative competencies, positioning oneself in the business environment as an innovation-oriented partner, etc.

It should also be mentioned that the public-private partnership as a form of relationship between the public and private sectors has innovative nature by its content, especially in Ukraine, since it attests to the fact that the governmental bodies use creativity for the solution of relevant problems of territorial formation.

In the context of the provision of investment development on the national, regional, and municipal levels, the public-private partnership is often the only possible way to attract investments to some socially significant projects of the public sector from the private sector. As the experience of the economically developed countries shows, under such partnership, a range of projects can be implemented and not just stay in plans of the governmental bodies. The possibility to receive private investments under the condition of a significant limit of necessary resources is one of the critical advantages of the public partner's engagement in the initiatives of the public-private nature.

It is also interesting that according to the results, the research investments within the public-private partnership have a higher level of effectiveness than in the case of implementation of projects exclusively by the public partner. It is characteristic of each stage of the investment process. It is also important to point out that this type of cooperation of the public and private sectors allows better coordination of the specific investment initiatives with other public services or assets of the public partner, which helps achieve the synergetic effect.

Considering the low level of possibilities of the budgetary financing of many important public projects, the primary source of their financing must be the monetary funds of private businesses. Given this, on the national, regional, or municipal level, efficient means shall be applied for activations of the public-private partnership under the conditions of development of the investment and innovative activity.

Activating the public-private partnership is impossible without a proper level of information infrastructure based on this subject matter. As the results of the research show, implementation of such projects in society is often complicated by the absence or lack of necessary information. In this context, the mechanisms of the formation of necessary information materials about the public-private partnership and their distribution among the entrepreneurs, governmental bodies, financial and credit establishments, and other subjects, which are directly or indirectly interested in using the possibilities such

partnership, shall be developed. In particular, the development of the information infrastructure must include:

- conduct of information campaigns of promotion nature;
- conduct of regional seminars on the problems of development of the public-private partnership;
- conduct of different contests of the projects of the public-private partnership;
- creation of the information resource with the bank of potential projects of the public-private partnership and several other activities.

Analysis of the experience of the economically developed countries allows us to conclude that the public-private partnership will be effective, granted that there is extensive support from different institutions: both from the governmental bodies of the national, regional, or municipal levels and other explicitly established for this purpose subjects. The range of such institutional and functional provision is broad and can include, for example, common in the western business institutes of development. In this context, it should be mentioned that the public-private partnership must be managed regularly regardless of its level (national, regional, or municipal). This, in particular, leads to the necessity of applying the balanced by the strategic, current, and operative contours plans, regulations, budgets, and other documents.

## **CONCLUSION**

A well-directed strategy and tactics of development of the public-private partnership on the national, regional, and municipal levels must encourage both public partners and enterprises as private partners to implement the socially significant projects. In addition, each of these subjects must clearly understand their benefits from participation in the projects based on the public-private partnership formula.

The modern reality shows that the authority of the governmental bodies of different administration levels and many business leaders have insufficient knowledge about the problems

and possibilities of applying the public-private partnership to achieve the goals of communities or companies. The work technique of such officials is often based on situational actions and, in Ukraine, echoes from the times of the controlled economy. At the same time, it should be mentioned that a small number of leaders (both in the public and private sectors) try using modern tools of management the public-private partnership possibilities.

### References

1. Varnavskiy, V.H., Klymenko, A.V., Koroliov, V.A., (2010), *Public-private partnership: theory and practice*. Moscow: Publishing house of the State University – Higher School of Economics.
2. Karpa, M.I., (2017). Place and role of the public-private partnership in the fulfillment of functions of public service. *Bulletin of NAPA under the President of Ukraine. Series "Public Administration"*, 2, 95-103.
3. Kurbanov, S.A. and Khamuradov, M.A., (2016). Risks and their role in the public-private partnership. *Politics, economics and social sphere: problems of interaction*, 8, 16-22.
4. Pavliuk, K.V. and Pavliuk, S.M., (2010). Essence and role of public-private partnership in the social and economic development of the country. *Scientific works of CUNTU. Economic Sciences*, 17, 10-19.
5. Kozlov, A.A., (2012). Public-private partnership: essence, classification. *Administration of economic systems*, 2.
6. Makarov, I.N., (2009). Public-private partnership today modern economy: regulation and partnership. *Russian entrepreneurship*, 8-2, 22-28.
7. Puchkov, V.V., (2009). Public-private partnership as a form of interaction of government and business. *Polzunovskii almanakh*, 1, 289-293.
8. Stepanova Ye.S., (2008). Methods of classification of public-private partners. *Bulletin of the Financial Academy*, 3, 170-179.

9. Kurakova, N., (2009). Public-private partnership in the sphere of healthcare: choice of forms and promising trends. *Manager of healthcare*, 3, 4-12.

10. Tiulicheva, L.D., (2014). Forms of the interaction of employers and professional education: charity, social partnership, public-private partnership. *Economics. Sociology. Law*, 4, 109-110.

11. Poliakova, O.M., (2009). Public-private partnership in Ukraine: problems of development. *Municipal economy of cities*, 87, 317-322.

12. Sydykov, B.K., (2011). Public-private partnership in the Kyrgyz Republic and problems of its development. *Bulletin of the Academy of Administration under the President of the Kyrgyz Republic*, 13, 62-70.

13. Amunts, D.M., (2005). Public-private partnership. Concessional model of joint participation of government and private sector in the implementation of financially intensive projects. *Handbook for the Head of a Cultural Institution*, 12, 16-19.

14. Sushkova, L.V., (2014). Consumer market on the way to public-private partnership (exemplified by Novosibirskaia oblast). *Bulletin of the Siberian University of Consumer Cooperatives*, 2, 71-74.

15. Bazhenov, A.V., (2012). Development of public-private partnership in Russia. *Demography and social economics*, 1, 103-109.

16. Kazakov, A.A., (2008). Public-private partnership: definitions. *Problems in the Russian legislation*, 2, 413-415.

17. Karpa, M.I., (2017). Place and role of the public-private partnership in the fulfillment of the functions of public service. *Bulletin of NAPA under the President of Ukraine. Series "State Administration"*, 2, 95-103.

18. Sydykov, B.K., (2011). Public-private partnership in the Kyrgyz Republic and problems of its development. *Bulletin of the Academy of Administration under the President of the Kyrgyz Republic*, 13, 62-70.



19. Dubok, I.P., (2014). Essence and special features of public-private partnership. *Bulletin of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 139-149.

20. Hryshchenko, S., (2011). *Preparation and implementation of the projects of public-private partnership*. Kyiv: Individual Entrepreneur Moskalenko O.M.

21. Sydykov, B.K., (2011). Public-private partnership in the Kyrgyz Republic and problems of its development. *Bulletin of the Academy of Administration under the President of the Kyrgyz Republic*, 13, 62-70.

22. Komarnytska, H.O. (2020). Activation of public-private partnership under the conditions of development of investment and innovative activity: thesis for the degree of Doctor of Economics: 08.00.03 – economics and administration of the national economy. Lviv, 469 p.

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A DIRECTION OF IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION IN THE SOCIAL AND HUMANITARIAN AREA**

*Andrii Moisiiakha*\*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.2>

**Abstract.** The article reveals the essence and content of improving the mechanisms of implementation of state policy in the socio-humanitarian sphere, using the methods of public-private partnership. The author explored the current scientific positions in the field of substantiation of mechanisms of realization of national policy in the social-humanitarian sphere. The author notes that the system of interaction between public and private sectors of the national economy is becoming increasingly important in current conditions of globalization of humanitarian trends, geopolitical threats, post-industrial nature, and related social transformation. Instability and dependence of national socio-economic systems on external factors, prone to systemic crises, increase the degree of vulnerability of the social sphere and involve the activation of state institutions to support and stimulate national socio-cultural initiatives. Under these circumstances, one of the most adequate to modern realities forms of public policy in the socio-humanitarian sphere is the public-private partnership model, which has proven its effectiveness, both in foreign countries and in Ukraine.

In the article, by analyzing the peculiarities of the organizational and managerial mechanism of public-private partnership in Ukraine, the author reveals its potential as an institution for stimulating the mechanisms of implementation of state policy in the socio-humanitarian sphere. Furthermore, the practical aspects of the implementation of the public-private partnership model are studied. The article shows that the

---

\* Andrii Moisiiakha, graduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine, e-mail: [Andrey4114@ukr.net](mailto:Andrey4114@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-7249-9272>

programs implemented to stimulate social activity through public-private partnership projects have a positive effect. However, there are still several problems in the development of the social sphere in Ukraine.

The author concludes that it is necessary to lean in favor of a new form of implementation of public policy in the socio-humanitarian sphere. First, public-private partnership is one of the mechanisms of a mixed economy, which allows developing business, state, and social relations. Secondly, it is an opportunity for the state to redistribute budget revenues and for the social sector - the ability to own and dispose of state and municipal assets and the possibility of obtaining various state privileges. Third, combining the efforts of state and private entrepreneurship in specific social projects creates additional competitive advantages.

**Keywords:** public-private partnership, humanitarian policy, humanitarian development, national priorities, legal bases of public administration, concession agreements, humanitarian sphere, organizational and managerial mechanism, contractual relations.

## INTRODUCTION

Nowadays, the institutions of public-private partnership in Ukraine acquire the status of the most adequate to the modern realities of the institution of development, financing, and support of social infrastructure of territories. However, in current conditions, objectively determined budgetary constraints actualize introducing the mechanism of institutional interaction of the state (public partner), business (private partner), social and humanitarian area of public-private partnership instruments as an effective mechanism of their interaction. (Tilak, 2016).

Theoretical and methodological substantiation of public-private partnership optimization tools, search for effective ways of its practical implementation is a crucial element of the mechanism of formation and implementation of long-term socio-humanitarian policy at any level (national, regional, local) as a target set of measures to improve economic efficiency, management of the production complex and objects of production and social infrastructure (Upabekov, 2017, pp. 465).

In the traditional sense, public-private partnership is a long-term contractual relationship between the relevant authorities and private investors, aimed at solving common problems, which in the future will overcome the limited budgetary or extrabudgetary resources to finance significant social and cultural projects while maintaining a high level of public and public scrutiny and reduce risks for both the public partner and the private investor (Yavorska, 2017, pp. 161).

A specific feature of public-private partnership is the long-term nature of active and effective interaction of national, regional, and local authorities with representatives of relevant social and business structures, which provides not only the design and financing of public infrastructure but also all subsequent stages of further operation, capital and current maintenance of social infrastructure by a business representative in the interests of the local community (Moskvichova, 2016, pp. 291).

An essential factor in the implementation of public-private partnership instruments is the possibility of full or partial separation between public (state) and private (business representative) partners of all potential production, commercial and reputational risks associated with financing, construction, or restructuring of social infrastructure (Nifatova, 2017, pp. 110; Nahrudin, 2016).

Another direction of studies within the public-private partnership area is information support for decision-making (Andon, 2012).

Issues of public-private partnership are highlighted in scientific works by following directions: transportation infrastructure public-private partnership (Chen et al., 2016; Cui et al., 2018; De Castro et al., 2016; Ke et al., 2009); factors influencing the performance of public-private partnerships (Klijn, 2016).

The final document, "Transforming our world: Sustainable Development Agenda 2030," contains a list of global development goals and a program of measures to implement them. A resolution adopted it in New York at the 70th session of the UN General Assembly, which hosted the UN Summit for the

Adoption of the Post-2015 Development Agenda. More than 150 world leaders from 193 United Nations member states spoke at the Summit. The Summit covered all aspects of sustainable development: socio-economic development, the competitiveness of countries, environmental and energy security, the global partnership for development (CSR Center, 2017).

The Summit set new challenges for UN member states to adapt to global goals and monitor them. The final document outlined an unprecedented comprehensive program of measures to eradicate poverty, combat inequality, and protect the environment. The activities are based on 17 global goals (Sustainable Development Goals, SDGs) and 169 tasks.

Monitoring and analysis of goals and objectives will be carried out using a set of global indicators. In addition, governments have the right to develop their national indicators to help monitor the progress of goals and objectives, including in the social and humanitarian spheres.

Under contractual agreements between public and private partners, financial assets are combined, the common use of which multiplies the social effect by reducing risks and increasing the income of each party. Therefore, attracting private investors to finance projects in the field of production and social infrastructure can reduce capital and operating costs associated with ensuring the viability of society. This becomes especially relevant in need to finance public infrastructure, which is strategic in nature. However, the production and operation costs of facilities are quite high and low-profit, and financial and commercial risks are inevitable.

Principles, forms, directions, and prospects of development of social and humanitarian policy or social and humanitarian sphere of Ukraine as a holistic system are studied in the works of Moskalenko S., Raevich T., Kovalchuk V., Rozputenko I., Butyrska T., Chukut S., and others. In particular, Bakumenko V. (1999, c. 312) Investigates the system-situational image of management processes in social systems. Butyrska T.O. (2007, p. 110) studied state-building: the state, contradictions, prospects for development in Ukraine.

Monographic works of the following scientists are devoted to the study of certain aspects of the social and humanitarian component of public policy and public administration: Gorbatyuk S.E. (2018), which studies the socio-humanitarian policy of Ukraine in the period of social modernization; Melnychuk L.M. (2019) considered the activities of the system of public administration in the field of humanization of public consciousness in Ukraine; Troshchynsky V.A., Skurativsky P., Sytnyk K. (2012) described the state and ways of forming public administration in the social and humanitarian sphere; Kruhlov V. V. (2019) substantiated the theoretical principles and methods of improving the mechanism of public administration in the field of public-private partnership; Cui C., Liu Y., Hope A., Wang J. (2018) conducted a systematic study of public administration in the context of the possibility of using a public-private partnership.

Since the focus of the study is to identify specific forms of public-private partnership as a direction of improving the mechanisms of public policy in the socio-humanitarian sphere, with the help of conceptual analysis, explored standard and distinctive features of these mechanisms of government.

The logical-semantic method was used in formulating the categorical apparatus in the process of research and structuring "public-private partnership" as a general category and the concept of a hybrid system of government, as well as for empirical analysis of institutional and political features of interinstitutional relations in socio-humanitarian policy in different European countries. The author applied sociological methods (content analysis, synthesis, discourse analysis, statistical ranking) of accumulation, rethinking, and systematization of information.

The use of the comparative-historical method, in particular retrospective - chronological, allowed to identify and compare the history of creation and testing of public-private partnership and its various types and attributes in different European countries: cross-national analysis allowed to compare socio-humanitarian policy in Western, Central-Eastern, South -Eastern, Eastern Europe. Institutional and political attributes, types, and consequences of improvement of mechanisms of realization of

the state policy in the social and humanitarian sphere through the prism of public-private partnership methods are revealed and analyzed.

In addition, the research used transitological theories, which allowed to comprehensively, from different angles, to consider the peculiarities of legal relations such as "state-society." In addition, the work is also saturated with specific research tools of modern political science, especially in the form of comprehensive qualitative and quantitative methods of analysis.

The complexity of scientific research is because, on the one hand, without theoretical data, it is impossible to conduct a comparative analysis. On the other - without the empirical results of the analysis, it is impossible to form a holistic concept. In addition, there are many problems of theoretical and methodological nature, in particular, the problem of comparative analysis: "many cases - few variables," the bias of selection, analytical neutrality of Helton, which must be solved to ensure quality comparative research.

In turn, the diversity of research is explained by the fact that there are different comparative forms of research (case studies, binary research, cross-temporal and cross-regional research) (Hague, 1998, pp. 277), as well as various research strategies - focusing on theoretical data and with a focus on empirical data (Feijó, 2017), which differ in both methodological and empirical effectiveness and are used in the comparative analysis of mechanisms for implementing public policy in the socio-humanitarian sphere.

This article aims to study certain forms of public-private partnership as a direction of improving the mechanisms of state policy in the socio-humanitarian sphere.

## **RESULTS**

In the modern legislation of Ukraine, the legal basis for the implementation of public-private partnership is formed by the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership" dated July 1, 2010, № 2404-VI and the Law of Ukraine "On Concession" dated October 3, 2019, № 155-IX. There are provisions on the

implementation of public-private or municipal-private partnership projects, the procedure for consideration of social projects of public-private partnership and decision-making on the partnership by the authorized body, as well as other parameters of legal regulation of public-private partnership.

According to Article 1 of the Law of Ukraine "On Public-Private Partnership", public-private partnership - cooperation between the state of Ukraine, the Autonomous Republic of Crimea, territorial communities represented by the relevant public authorities, which following the Law of Ukraine "On Management of State Property" "manage objects of state property, local governments, the National Academy of Sciences of Ukraine, national branch academies of sciences (state partners) and legal entities, except for state and municipal enterprises, institutions, organizations (private partners), which is carried out based on an agreement in the order established by legislative acts, and corresponds to signs of public-private partnership."

Concession agreements in the implementation of socio-humanitarian projects are one of the organizational and legal forms of public-private partnership, but in the legal field of Ukraine are regulated by a separate legal document and act as an independent legal institution, having all the essential features of public-private partnership. Under the concession agreement, one party (concessionaire) undertakes at its own expense to create and (or) reconstruct the property provided by this agreement (immovable property or immovable property and movable property, technologically related to each other and intended for social activities provided by the concession agreement), the ownership of which belongs or will belong to the other party, to carry out activities for the use (operation) of the object of the concession agreement. The grantor undertakes to provide the concessionaire for the period established by this agreement the right of ownership and use of the concession agreement implementation of the specified activity.

Regardless of the organizational and legal form of contractual relations, projects implemented within the public-private partnership framework should be determined by several



objective criteria. The main ones are long-term partnership, risk-sharing, and co-financing of creation or reconstruction of the social object (Wang, 2020).

In a public-private partnership, both investment flows and financial risks are distributed, thereby reducing the financial burden on budgets and the risks of the investment sector. Therefore, an important regulatory tool for public-private partnership relations is investment sector risk insurance. Moreover, the structures that provide risk insurance can be both public and private insurance companies, expanding the boundaries of public-private interaction and attracting new social actors to the public-private partnership system.

Optimal, from the point of view of achieving the high economic and social effect, is cooperation in which the investment sector as a private partner assumes a significant share of risks associated with ensuring the construction and optimization of public infrastructure at all stages of the project, and the authorities, as a public partner, guarantee partial financing, the provision of preferential operating conditions, the provision of subsidies or budget loans, tax benefits, etc., creating more favorable conditions for the interaction of economic entities in the long-term social policy (Dixon, 2020). At the same time, the public-private partnership allows reducing design, construction, technological and interest rate risks by redistributing them between contractors. There are four critical areas for the development of public-private partnerships in the social sphere:

- systematic planning of infrastructure development and market stimulation for the application of public-private partnership mechanisms;
- improving the quality and efficiency of social projects of public-private partnership;
- ensuring the availability of funding for the implementation of public-private partnership projects;
- development of legislation in public-private partnership and law enforcement practice of PPP projects (Kruhlov, 2019).

Within these areas, it is proposed to identify five key positions.

The first is the expansion of instruments for financing public-private partnership projects through specialized project bonds of private pension funds and the inclusion of insurance companies in the process of financing social projects for public-private partnerships. This tool is actively used in international practice - 44% of all social projects in Europe and North America are funded by pension funds and insurance companies (Dixon, 2020). However, in Ukraine, no more than two dozen projects are financed by pension money, and the funds of insurance companies do not participate in social projects of public-private partnership today. To ensure the development of public-private partnership will build a regulatory policy of the National Bank of Ukraine aimed at expanding possible instruments for financing public-private partnership projects, a good medium-term effect of which – the emergence of a new class of infrastructure investors.

The second position is the expansion of investors' guarantees in social projects of public-private partnership, including the fulfillment of obligations of public-law entities. For investors in infrastructure projects, one of the main obstacles to investment is insufficient guarantees of return on investment. This is evidenced by a survey, according to which 68% of private sector companies are willing to invest in infrastructure development but rely on the necessary assistance of the authorities to ensure a minimum level of profitability (Wang, 2019, pp. 117). On the other hand, the overall level of Ukraine's public debt harms its investment attractiveness. One of the possible solutions is creating a specialized fund for insurance of budget commitments based on one of the existing development institutions, which will ensure the stability of regional and local budgets for participation in public-private partnership projects.

The third position is the development of unique mechanisms for subsidizing municipalities to implement public-private partnership projects. In Ukraine, budget spending on infrastructure construction is traditionally carried out within the framework of targeted programs or targeted social programs. In

the same way, the mechanism of co-financing of obligations of local budgets from the state budget of Ukraine works – at the expense of the state funds regional budget constructions, instead of long-term projects of the public-private partnership with the attraction of private investments are stimulated. At the same time, according to the survey, 42% of respondents believe that regional infrastructure social projects should receive funds from the state budget. Suppose the procedure and rules for subsidizing regional public-private partnership projects from the state budget are developed shortly. In that case, it will launch many postponed projects and reorient the planned infrastructure projects to a public-private partnership.

The fourth position is developing sectoral recommendations for the launch and management of public-private partnership projects and forming a complete knowledge base for implementing public-private partnership projects. The statement that the times are coming when the number of projects must grow into quality is most accurate for the current period. Analysis of the portal for posting official information about the auction shows that on average, up to 20 new concession tenders are announced in Ukraine every week and 3-4 proposals of private companies to enter into concession agreements by private initiative appear. That is, it can be stated that at least concession projects in municipalities are put on stream.

Moreover, the fifth position is the improvement of the law on public-private partnerships and by-laws based on law enforcement practice. After all, major players in the infrastructure market are concerned that shortly the law will remain an unclaimed tool for attracting private investment in infrastructure projects, and the primary mechanism for achieving these goals will be the concession. On the other hand, the regulator is preparing the second minimum package of amendments to the law on public-private partnership - expanding the list of social facilities for which public-private partnership agreements can be concluded, including production infrastructure and rental housing. Moreover, there is a steady demand for a new form of implementation of public-private partnership projects in the

regions - at the time of consideration of the draft law, one of the main arguments was that 142 public-private partnership projects at the regional level could not be implemented without special regulation. Thus, 2021 is perhaps the best time to develop a common market position to improve the law on a public-private partnership to implement relevant projects based on specific regional examples that will be initiated during the year.

## CONCLUSIONS

Suppose we summarize all the indicators and opportunities of public-private partnership. In that case, it is necessary to lean in favor of such a new form of implementation of public policy in the socio-humanitarian sphere. First, public-private partnership is one of the mechanisms of a mixed economy, which allows developing business, state, and social relations, and secondly, it is an opportunity for the state in the redistribution of budget revenues, and for the social sector – the ability to own and dispose of state and municipal assets, as well as the possibility of obtaining various state privileges. Third, the combination of state and private entrepreneurship in specific social projects creates additional competitive advantages. Furthermore, it is a successful mechanism for finding economic and social consensus, the introduction of new developments and technologies, through ideas, for business, and social and government agencies.

## References:

1. Bakumenko, V. (1999). System-situational image of management processes in social systems [Systemno-sytuatsiynе zobrazhennya protsesiv upravlinnya v sotsial'nykh systemakh]. *UADU Bulletin*, 3, 312–318. [in Ukrainian].
2. Butyrskа, T. O. (2007). *State building: state, contradictions, prospects of development in Ukraine* [Derzhavne budivnytstvo: stan, superechnosti, perspektyvy rozvytku v Ukrayini]. Kyiv: NAPA Publishing House. [in Ukrainian].
3. Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for

infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36, 773-794.

4. Dixon, R. (2020, November 11). Azerbaijan's drones owned the battlefield in Nagorno-Karabakh and showed future of warfare. *Washington Post*. Retrieved from [https://www.washingtonpost.com/world/europe/nagornokarabakh-drones-azerbaijan-aremenia/2020/11/11/441bcbd2-193d-11eb-8bda-814ca56e138b\\_story](https://www.washingtonpost.com/world/europe/nagornokarabakh-drones-azerbaijan-aremenia/2020/11/11/441bcbd2-193d-11eb-8bda-814ca56e138b_story)

5. Feijó, R. G. (2017). *Dynamics of democracy in Timor-Leste: the birth of a democratic nation, 1999-2012*. Amsterdam: Amsterdam University Press. Retrieved from [www.jstor.org/stable/j.ctt1d8hb4r](http://www.jstor.org/stable/j.ctt1d8hb4r)

6. Gorbatyuk, S. E. (2018). Conceptualization of the model of humanitarian policy in Ukraine at the present stage of reforms [Kontseptualizatsiya modeli humanitarnoyi polityky v Ukraini na suchasnomu etapi reform]. *Efficiency of public administration*, 2(55), 79-90. [in Ukrainian].

7. Kruhlov, V. V., & Tereshchenko, D. A. (2019). Public-private partnership as tool for developing regional labor potential. *Science and Innovation*, 15(6), 5-13.

8. Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 691-693.

9. Melnichuk, L. M. (2019). *Modernization of public administration of social development of regions in the conditions of decentralization: dissertation. state management specialty* [Modernizatsiya derzhavnoho upravlinnya sotsial'nym rozvytkom rehioniv v umovakh detsentralizatsiyi]. (Doctor's thesis). Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, Kyiv. [in Ukrainian].

10. Moskvichova, O. (2016). Public-private partnership in the field of vocational and higher education. *Economics and organization of management*, 2(22), 291-299.

11. Nifatova, O. M., & Shkoda, M. S. (2017). Enhancing the innovative development policy through building innovation clusters in the framework of public-private partnership. *Bulletin*

of Kyiv National University of Technologies and Design. *Series: Economics*, 6, 110-120.

12. Tilak, J. B. G. (2016). Public private partnership in education. *Discussion Paper Series*, No. 3/2016. Retrieved from [http://www.headfoundation.org/papers/2016\\_3\)\\_Public\\_Private\\_Partnership\\_in\\_Education.pdf](http://www.headfoundation.org/papers/2016_3)_Public_Private_Partnership_in_Education.pdf).

13. Troshchinsky, V. P., Skuratovsky, V. A., & Sytnyk P. K. (Eds.). (2012). *Mechanisms of state regulation of socio-humanitarian sphere development: scientific development* [Mekhanizmy derzhavnoho rehulyuvannya rozvytku sotsiohumanitarnoyi sfery]. Kyiv: NAPA. [in Ukrainian].

14. Upabekov, A. E., & Nechayeva, Y. L. (2017). Public-private partnerships as a tool for the development of human capital in the republic of Kazakhstan. *Man in India*, 97(14), 465-480.

15. Wang, H., Liu, Y., Xiong, W., & Song, J. (2019). The moderating role of governance environment on the relationship between risk allocation and private investment in PPP markets: Evidence from developing countries. *International Journal of Project Management*, 37, 117-130.

16. Wang, Y., Wang, Y., Wu, X., & Li, J. (2020). Exploring the risk factors of infrastructure PPP projects for sustainable delivery: A social network perspective. *Sustainability*, 12 (3), 4152. doi: 10.3390/su12104152.

17. Yavorska, M. (2017). The public and private partnership as an innovative approach of the administrative management in the educational system. *Youth & market*, 6, 161-164. [in Ukrainian].

18. CSR development Center (2018). CSR practice in Ukraine in 2017. *Official website*, 88p.

19. Andon, P. (2012). Accounting-related research in PPPs/PFIs: Present contributions and future opportunities. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 25(5), 876–924. doi: 10.1108/09513571211234286

20. Chen, Z., Daito, N., & Gifford, J. L. (2016). Data review of transportation infrastructure public-private partnership: A meta-analysis. *Transport Reviews*, 36(2), 228–250. doi:10.1080/01441647.2015.1076535

21. Cui, C., Liu, Y., Hope, A., & Wang, J. (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36 (5), 773–794. doi:10.1016/j.ijproman.2018.03.004
22. De Castro E Silva Neto, D., Cruz, C. O., Rodrigues, F., & Silva, P. (2016). *Bibliometric analysis of PPP and PFI Literature: Overview of 25 years of research*. *Journal of Construction Engineering and Management*, 142(10), 1–8. doi: 10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001163
23. Ke, Y., Wang, S., Chan, A. P. C., & Cheung, E. (2009). Research trend of public-private partnership in construction journals. *Journal of Construction Engineering and Management*, 135 (10), 1076–1086. doi: 10.1061/(ASCE)0733-9364(2009)135:10(1076)
24. Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money and Management*, 36(6), 455–462. doi: 10.1080/09540962.2016.1206756
25. Nahrudin, Z. (2016). Kemitraan publik-privat dalam pengelolaan sampah di T PA Tamangapa Kota Makassar. Government: *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 9(1), 11–20.

## **WAYS TO SOLVE THE PROBLEMS OF FINANCIAL AND INVESTMENT SUPPORT OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE INTEGRATION PROCESSES OF UKRAINE WITH THE EU**

*Yuliia Perehuda\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.3>

**Abstract.** Decentralization of power in Ukraine is one of the steps towards European integration. The delegation of authority to regulate and manage public affairs to the territorial community level is in line with the provisions of the European Charter of Local Self-Government signed on 15 October 1985. According to Article 6 of the Charter, the basis for the functioning of local self-government is the financial resources necessary to perform the functions entrusted to it. Establishing financial independence becomes especially relevant because it is crucial in ensuring the effectiveness of local self-government. Therefore, there is a need to identify modern problems of financial and investment support of local self-government in Ukraine and search for ways to solve them. The article aims to identify the financial and investment support issues of local self-government in Ukraine and justify ways to solve them. The article examines the approaches of modern domestic scholars to the interpretation of the essence of «financial and investment support of local self-government». The author substantiated that the primary role in the financial and investment support of local self-government falls on the revenue side of the provincial budget. Basing on the analysis of the local budgets' own revenues and their share in GDP during 2014–2019 author identified the main problems of financial and investment support of local self-government in Ukraine. The author provided a list of programs and projects to support decentralization in Ukraine, which do not expire in

---

\* Yuliia Perehuda, Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor of Department of International Relations, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine, e-mail: [julilla.pereguda@gmail.com](mailto:julilla.pereguda@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-1434-2509>



2020. Three ways to solve the problems of financial and investment support of local self-government in Ukraine are proposed: ensuring the financial autonomy of local budgets by increasing the economic potential of the territorial community; initiating local branding to ensure the investment attractiveness of the territory; development and implementation of an internal control system of local self-government.

**Keywords:** decentralization of power, local budget revenues, investment attractiveness, local self-government, local budgets, internal control system, territorial community, financial and investment support, fiscal independence.

## ВСТУП

Процеси децентралізації в системі бюджетно-фінансових відносин повинні надати більшої незалежності органам місцевого самоврядування, задля більш ефективної реалізації, регулювання та стимулювання економічної діяльності відповідно до особливостей розвитку територій. В то й же час на сьогоднішній день існує проблематика в контексті відповідності рівня фінансово-інвестиційного потенціалу місцевого самоврядування в системі недостатньої ефективності адміністративної та бюджетної реформи, що і обумовлює актуальність теми даного дослідження.

Децентралізація влади в Україні являється одним із кроків на шляху до Євроінтеграції. Делегування повноважень щодо регулювання та управління публічними справами на рівень територіальної громади відповідає положенням підписаної 15 жовтня 1985 року «Європейської Хартії місцевого самоврядування». Відповідно до статті 6 Хартії, основою функціонування місцевого самоврядування є фінансові ресурси, які необхідні для виконання покладених на нього функцій. Питання встановлення фінансової незалежності набуває особливої актуальності, адже воно є вирішальним в процесі забезпечення ефективності місцевого самоврядування. Відтак, постає необхідність встановлення сучасних проблем фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні та визначення шляхів їх вирішення.

Дослідженню специфіки фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування присвячені роботи Русіна В. (Rusin, 2017), Бондарук Т. (Bondaruk, 2009), Проць В. (Prots, 2018), Теслі С. та Мудрик М. (Teslia, 2014), Далевської Т. (Dalievska, 2014), Сухарської Л. (Sukharska, 2016), Сірика З. (Siryk, 2018) тощо. Особливості реформування територіальних громад України як основи місцевого самоврядування в контексті їх фінансово-інвестиційного забезпечення обґрунтовані наступними науковцями: Сторонянська І., Беновська Л., Кравців В., Жук П. Виявленню проблем фінансово-інвестиційного забезпечення присвячені дослідження Артеменко Н. та Линник О., Мізіної І., Дегтяр А. та Соболев Р.. Особливої уваги заслуговує проведений у 2019 році аудит ОТГ (Portal «Detsentralizatsiia», 2021).

Ми маємо на меті визначити проблеми фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні та обґрунтувати шляхи їх розв'язання.

## РЕЗУЛЬТАТИ

В Україні вже кілька років активно проводиться реформа фінансової децентралізації, основна мета якої – передача фінансових ресурсів та відповідних повноважень на рівень громади. У науковій літературі цей процес асоціюється з такими термінами, як: «фінансова автономність», «фінансова незалежність», «фінансова самодостатність» тощо. Важливо зазначити, що всі ці терміни тісно пов'язані з належним фінансово-інвестиційним забезпеченням місцевого самоврядування. Основні підходи сучасних вітчизняних науковців щодо трактування сутності фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування наведено в Табл. 1. Сірик З. зазначає, що внутрішніми джерелами фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування виступають кошти місцевого бюджету, комунальних підприємств, місцевих суб'єктів господарювання та місцевого населення. До зовнішніх джерел належать: міжбюджетні трансфери,

ДФРР, субвенція ОТГ, субвенція на сільську медицину, субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення, кошти бюджету сусідньої територіальної громади, кошти суб'єктів господарювання поза межами ТГ, кошти національних та міжнародних проєктів, грантів тощо (Storonianska, 2016).

*Таблиця 1*

**Теоретичні підходи до трактування сутності «фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування»**

№	Автор	Визначення
1	Русін В.	«сукупність джерел і форм формування грошових фондів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх ефективне використання»
2	Бондарук Т.	«сукупність фінансових ресурсів, які формуються у відповідних фондах, перебуваючи у сфері обслуговування органів місцевого самоврядування, та є основою розвитку адміністративно-територіального утворення»
3	Проць В.	«відображається у фондах фінансових ресурсів, які використовують органи місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій»
4	Тесля С., Мудрик М.	«сукупність заходів щодо акумулювання, розподілу та використання фінансових ресурсів з метою здійснення ефективної діяльності на відповідних територіях, реалізації цілей, програм та стратегій»
5	Далєвська Т.	«сукупність діалектично взаємопов'язаних інституційних засад формування бюджету місцевого самоврядування як інструменту соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць»
6	Сухарська Л.	«процес цілеспрямованого впливу всіх суб'єктів, з якими взаємодіє територіальна громада, на задоволення її потреб та інтересів шляхом формування та використання фінансових ресурсів»

Сформовано автором

Враховуючи вищезазначене, пропонуємо під фінансово-інвестиційним забезпеченням місцевого самоврядування розуміти комплекс заходів по забезпеченню

економічного зростання територіальної громади коштами з внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування, шляхом акумулювання, розподілу та оптимального використання фінансових ресурсів.

Головна роль у фінансово-інвестиційному забезпеченні місцевого самоврядування припадає на дохідну частину місцевого бюджету територіальної громади. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП України протягом 2014–2019 років зростала незначними темпами, попри те, що її номінальний еквівалент зростав щороку в середньому на 31,2% (Рис. 1).

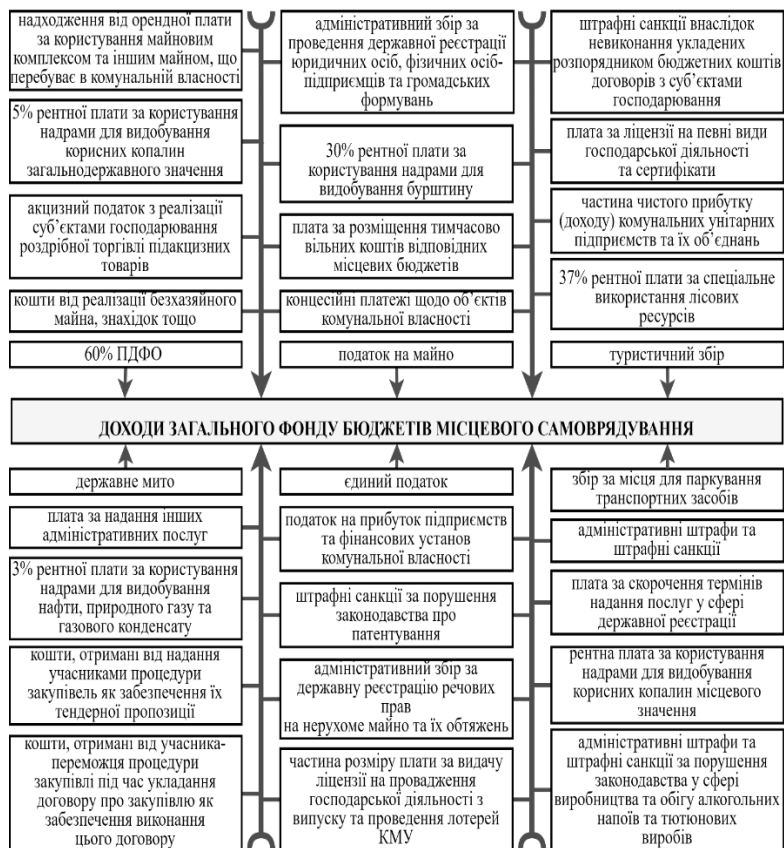


**Рис. 1. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів та їх частки у ВВП протягом 2014–2019 років**  
Джерело (Verkhovna Rada Ukrainy, 2021-a)

У 2021 році очікуються позитивні зміни у процесі функціонування територіальних громад в Україні, що має стати результатом набуття чинності Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв’язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи», проект якого було прийнято ВРУ 15 липня 2020 року (Verkhovna Rada Ukrainy, 2021-b).

Якщо наразі бюджети сільських, селищних рад та міст районного значення залежать від району, то з 1 січня 2020 року районні бюджети будуть виключені із системи

горизонтального вирівнювання. Відтак, місцеві бюджети 1470 територіальних громад перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Крім того, Закон надає вичерпний перелік доходів бюджетів місцевого самоврядування (Рис. 2).



**Рис. 2. Склад доходів загального фонду бюджетів місцевого самоврядування (без врахування бюджетів м. Київ та м. Севастопіль)**

Джерело (Verkhovna Rada Ukrainy, 2021-a; Verkhovna Rada Ukrainy, 2021-b)

Серед виділених недоліків науковців Артеменко Н. та Линник О. досі актуальними є відсутність стабільних фінансових джерел наповнення місцевих бюджетів територіальних громад, а також низький рівень адаптивності міжбюджетних відносин (Artemenko, 2016).

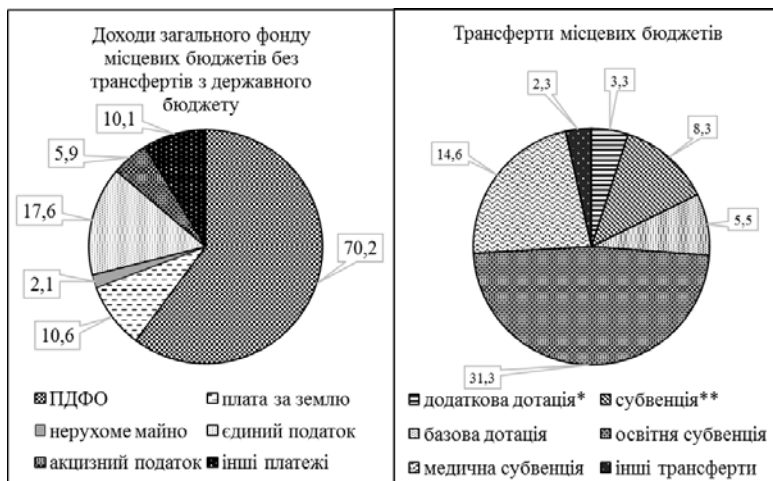
Мізіна І. виділяє наступні проблеми фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні (Mizina, 2019):

- неспроможність задовольняти реальні потреби територіальної громади;
- стримування розвитку ТГ через неефективний механізм управління місцевим бюджетом, що призводить до спрямування більшої частки видатків на вирішення поточних проблем, замість стратегічних напрямів;
- низький рівень економічного розвитку ТГ унеможливорює активізацію інвестиційних процесів.

Джерелами фінансування місцевих органів влади в більшості країн Центральної та Східної Європи є власні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування. Отже, вони мають значну фінансову самостійність у формуванні доходів місцевих бюджетів, використанні цих коштів, встановленні ставок місцевих податків та зборів. Варто зазначити, що основна частка в доходах місцевих бюджетів розвинених країн світу припадає на податковий прибуток з громадян (ПДФО) (Portal «Detsentralizatsiia», 2020), а в Україні протягом січня–травня 2020 року дане джерело наповнення місцевого бюджету складало 60,2%. Найменше надходжень зафіксовано від використання нерухомого майна місцевих громад (1,8%). У трансфертах місцевих бюджетів найбільша частка припадає на освітню субвенцію. Загалом доходи загального фонду місцевих бюджетів протягом зазначеного періоду склали 116,6 млрд грн, а трансферти місцевих бюджетів – 65,3 млрд грн (Рис. 3).

Вітчизняні науковці виділяють значну кількість проблем системи фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Так, Сторонянська І.,

Беновська Л., Кравців В. та Жук П. зазначають, що наявний фінансовий потенціал територіальних громад використовується не в повній мірі, а витрати місцевих бюджетів спрямовуються на реалізацію цілей, що не сприяють зміцненню фінансової спроможності.



**Рис. 3. Формування доходів місцевих бюджетів протягом січня–травня 2020 року, млрд грн**

\*субвенція на будівництво, ремонт, утримання доріг

\*\*додаткова дотація на утримання закладів освіти та медицини

Джерело (Snieska, 2015)

Такої ж думки дотримуються Дегтяр А. та Соболев Р., додаючи, що видатки місцевих бюджетів практично не фінансують ті аспекти діяльності територіальної громади, які б сприяли економічному розвитку території (Diehtiar, 2019).

За результатами проведеного аудиту ОТГ в Україні було виділено три групи проблем, що пов'язані з питанням фінансово-інвестиційного забезпечення, а саме (Portal «Detsentralizatsiia», 2021):

1. Щодо процесу формування доходної частини бюджетів: існує чимало варіантів використання земельного

потенціалу ОТГ, однак деякі земельні ділянки абсолютно не використовуються, тобто не приносять доходів; отримання заниженої орендної плати за землю через застарілі нормативи грошової оцінки; встановлення мізерних ставок податку на землю та податку на нерухоме майно; неефективний процес управління комунальним майном; недоотримання ПДФО через неофіційну зайнятість населення та сплату податку не за місцем проживання.

2. Щодо ефективності видаткової частини бюджетів: неправомірні видатки на утримання органів місцевого самоврядування; здійснення видатків на утримання збиткових комунальних підприємств, які не сприяють розвитку ОТГ; здійснення витрат на початковий етап проєктів громади, які потім не реалізуються;

3. Щодо внутрішнього фінансового контролю: інвентаризована лише частина земельних ділянок ОТГ; відсутня повна інформація щодо всіх об'єктів комунальної власності громад; відтермінування поновлення договорів оренди; відсутність дієвої системи звітності комунальних підприємств місцевому самоврядуванню; нехтування питанням модернізації місцевої інфраструктури; відсутність підрозділу, що відповідає за внутрішній фінансовий контроль місцевого самоврядування; неефективність реалізації фінансового контролю, через виконання цієї функції різними структурними підрозділами місцевого самоврядування.

Вважаємо, що двома головними проблемами фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні є несприятливе підприємницьке середовище в межах територіальних громад та неефективне управління фінансовими ресурсами через відсутність дієвого механізму внутрішнього фінансового контролю.

Відтак, пропонуємо три шляхи вирішення зазначених проблем фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування в Україні:

*1. Забезпечення фінансової автономності місцевих бюджетів через нарощування економічного потенціалу територіальної громади.*



Удосконалення фінансової системи місцевого самоврядування в рамках фінансування обов'язкових завдань має полягати у формуванні такого механізму розробки субвенцій та цільових субсидій, який би гарантував належне фінансування витрат. Розподіл видатків місцевих бюджетів повинен здійснюватися за принципом стратегічного, а не оперативного планування. Відтак, місцеве самоврядування повинно:

- визначити стратегічні напрями розвитку територіальної громади. Забезпечення сталого розвитку підприємницької діяльності на локальному рівні дозволить не тільки збільшити податкові надходження до місцевих бюджетів, а й сприятиме активізації інвестиційної активності. Формування сприятливого бізнес-середовища дозволяє створити ту базу, яка забезпечить автономність місцевого самоврядування як в короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі;

- сприяти розвитку місцевої інфраструктури. Фінансування розвитку транспортної інфраструктури сприяє активізації бізнес-процесів у різних сферах економіки, фінансування освітньої інфраструктури дозволяє забезпечити потреби бізнесу у високо-кваліфікованих працівниках, а забезпечення інноваційної інфраструктури дозволяє досягти синергічного ефекту, який дозволить корінним чином змінити становище територіальної громади;

- активізація інноваційних процесів територіальної громади. Підтримка інноваційної діяльності в межах територіальної громади повинно здійснюватися місцевим самоврядуванням не тільки за допомогою залучення фіскальних та економічних інструментів, а за допомогою медіації в процесі пошуку іноземних партнерів для розвитку даної сфери. Співпраця з Асоціацією міст України для просування даного питання на національному та міжнародному рівні являється одним із способів досягнення бажаного результату.

*2. Ініціювання місцевого брендингу для забезпечення інвестиційної привабливості території.*

Місцеве самоврядування повинно зосередитися на розробці економічних стратегій для притоку капіталу до територіальної громади. Для цього розробляються різні інструменти місцевого маркетингу, які зосереджені на двох цільових групах: на інвесторах та їх зацікавленості у даній території, на діяльності підприємців ТГ та їх прагненні розвивати свій бізнес. Сніска В. та Зікієне І., аналізуючи брендинг місцевості, виділяють три ключові фактори, що впливають на рішення інвесторів: довіра – обізнаність щодо потенціалу території та її позитивної репутації; символізм – передані емоції та викликані асоціації ТГ; орієнтація та інформація – чітко представлена інформація допомагає інвестору в обробці великих обсягів даних (Benedek, 2014). Відтак, рекомендується точно визначати сфери діяльності та акцентувати увагу на спеціалізації ТГ, інакше частина потенційних інвестицій буде втрачена, що призведе до пригнічення можливого розвитку. У повідомленні до інвесторів доцільно надати інформацію про галузі, які раніше були традиційно сильними, і про ті, які є сильними зараз, підкреслюючи набутий досвід, культуру розвитку та роботи в галузі.

Дослідження також показали, що до основних факторів, які приваблюють інвесторів, відносяться: місце розташування, стабільність та безпека, податкові пільги, наявність відповідальних людей в органах місцевого самоврядування, низькі витрати на оплату праці. Отже, ці аспекти також важливі, тому для залучення інвесторів у повідомленні доцільно підкреслити нижчі, ніж середні в країні витрати на придбання (оренду) нерухомості та/або витрати на людські ресурси, адекватну доступність працівників різних кваліфікацій тощо. Все це призводить до швидкого початку діяльності, що особливо важливо для залучення інвесторів до території. Особисті контакти та доступність представників уряду – це сфери, на які можна впливати, змінюючи ставлення та організацію роботи, а також застосовуючи просту маркетингову комунікаційну діяльність. Повідомлення для інвесторів повинно

позиціонувати територіальну громаду як: місце, де можна швидко розпочати виробництво та бізнес; дружнє місце для інвесторів (наявність представників влади, особисте спілкування); місце, де можна скористатися привабливими цінами та великою кількістю ресурсів (індустріальний парк, промислові та комерційні зони, розвинена інженерна інфраструктура), можливості для науково-ділового співробітництва у відповідних сферах компетенції; стабільне місце для розвитку бізнесу тощо.

*3. Розробка та впровадження системи внутрішнього контролю в діяльність місцевого самоврядування.*

Створення системи внутрішнього контролю в органах місцевого самоврядування відіграє вирішальну роль у здійсненні організаційних цілей, налагодженні належного та надійного управління фінансами, а в більш широкому сенсі – забезпеченні цілісності функціонування місцевого самоврядування. Конкретні заходи щодо збільшення кількості перевірок на місцевих рівнях регулюючими органами не призведуть до значного покращення фінансової та бюджетної дисципліни. У зв'язку з цим пропонується визначити концептуальну модель муніципального фінансового контролю та етапи її впровадження.

Створення, функціонування та розвиток систем внутрішнього контролю місцевого самоврядування повинно бути передбачено законодавчими нормами. Метою системи внутрішнього контролю є забезпечення того, щоб під час своєї діяльності та управління фінансами органи місцевого самоврядування, що виконують державні функції, здійснювали діяльність економно, ефективно, результативно та відповідно до регламенту. Тим часом, вони повинні виконувати свої облікові зобов'язання та захищати свої ресурси від втрат, пошкоджень та неналежного використання. Система внутрішнього контролю повинна включати всі правила, процедури, практичні методи, організаційні структури, методи управління ризиками та контрольну діяльність, що сприяє досягненню поставлених цілей (Portal «Detsentralizatsiia», 2021).

Влада повинна здійснити ряд системних заходів, які дозволять стабілізувати фінансову дисципліну на місцевому рівні, зокрема:

- розробити та прийняти закон про фінансовий контроль на рівні місцевих громад;
- створити відділ внутрішнього аудиту у штаті місцевих органів влади та розмежувати функції перевірки та аудиту;
- вжити відповідних заходів щодо організації місцевого фінансового контролю та аудиту;
- посилити відповідальність керівників на всіх рівнях влади та чітко встановити її межі на законодавчому рівні;
- забезпечити прозорий механізм планування заходів контролю;
- створити умови на місцевому рівні для підготовки та перепідготовки аудиторів;
- розробити порядок звітності місцевих органів влади;
- створити єдину базу даних державного фінансового контролю з можливістю її використання на місцях.

Міське самоврядування в Україні має можливість отримати допомогу щодо формування внутрішньої системи контролю в рамках Програми «Підтримка реформи децентралізації в Україні/U-LEAD з Європою: програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», основними цілями якої є «вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні» та «розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам».

Основними програмами та проєктами підтримки децентралізації, термін яких не завершується в 2020 році є наступні: Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) з сумою допомоги в 50 млн євро, Проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – фаза II» (SKL) – 41,7 млн шведських крон, Проєкт Корпусу Миру США «Розвиток громад» (PEACE CORPS) – 5 млн

доларів, Гендерно-орієнтоване бюджетування (GRB) – 70,5 млн шведських крон, Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP) – 9,4 млн швейцарських франків, Проект ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні» – 4,3 млн доларів, Програма Ради Європи «Сприяння розвитку місцевої демократії в Україні» – 1,5 млн євро, Швейцарсько-український проект «Децентралізація для розвитку демократичної освіти» (DECIDE) – 4,4 млн швейцарських франків, Програма ООН із відновлення та розбудови миру (UN RPP) – 80 млн доларів.

## CONCLUSIONS

У нинішньому економічному середовищі адекватність фінансово-інвестиційного забезпечення місцевого самоврядування є однією з передумов високого рівня життя в країні, сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад та зростання добробуту. Зважаючи на прийняття Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи», очікується вирішення цілої низки проблем щодо фіскального потенціалу територіальних громад, які впливають на формування доходної частини місцевих бюджетів. Як підсумок даного наукового дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Фінансово-інвестиційний потенціал місцевого самоврядування являє собою здатність органів місцевого самоврядування реалізовувати стратегію фінансово-економічного розвитку територій відповідно до покладних на них функцій, в рамках існуючих фінансово-економічних та територіально-адміністративних ресурсів.

2. Фінансовий потенціал місцевого самоврядування, що характеризується в сфері ключових індикаторів – доходи місцевих бюджетів, та власні доходи місцевих бюджетів в рамках проведеного дослідження дозволяє визначити, що більшість регіонів України має рівень фінансового

потенціалу на середньому рівні та нижче, що обумовлюється низьким рівнем власних доходів у структурі доходів місцевих бюджетів.

3. Інвестиційний потенціал місцевого самоврядування, що характеризується в сфері ключових індикаторів – валовий регіональний продукт та інвестиції в основний капітал в рамках проведеного дослідження дозволяє зрозуміти, що найбільш високий рівень інвестиційного потенціалу мають регіони в яких розташовані найбільші міста України (Харків, Одеса, Дніпро, Львів та Київ).

4. В цілому слід відзначити, що в системі фінансово-інвестиційного потенціалу місцевого самоврядування спостерігається суттєвий дисбаланс в рамках фінансової незалежності територій та неспроможності реалізовувати ефективну фінансово-економічну політику. Це відбувається через недостатній рівень надходжень до бюджету територій з одного боку, та низький рівень власних доходів у структурі доходів бюджету з іншого боку. Фактично існуюча бюджетна система не дозволяє місцевому самоврядуванню сформувати достатній обсяг фондів фінансових ресурсів, в рамках яких можливо ефективно реалізовувати політику в системі розвитку територій.

Попри це, місцеве самоврядування в Україні стикається з рядом фінансово-інвестиційних проблем, шляхами вирішення яких є наступні: забезпечення фінансової автономності місцевих бюджетів через нарощування економічного потенціалу територіальної громади; ініціювання місцевого брендингу для забезпечення інвестиційної привабливості території; розробка та впровадження системи внутрішнього контролю в діяльність місцевого самоврядування.

### References:

1. Rusin V. M. (2017) Teoretychni aspekty finansovoho zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical aspects of financial support of local self-government]. *Svit finansiv*, No. 4 (21), pp. 83–88.

2. Bondaruk T. H. (2009) Mistseve samovriaduvannia ta yoho finansove zabezpechennia v Ukraini [Local self-government and its financial support in Ukraine]. K.: Instytut ekonomiky ta prohnozuvannia NAN Ukrainy. (in Ukrainian)

3. Prots V. I. (2018) Systema finansovoho zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii [The system of financial support of local governments in the context of decentralization]. *Prychornomorski ekonomichni studii*, No. 30 (2), pp. 108–112.

4. Teslia S. M., Mudryk M. I. (2014) Sutnist ta struktura finansovoho zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [The essence and structure of financial support of local governments]. *Molodyi vchenyi*, No. 5 (2), pp. 16–18.

5. Dalievska T. A. (2014) Ekonomichniy zmist finansovoho zabezpechennia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia u systemi mizhbiudzhetnykh vidnosyn [Economic content of financial support for the development of local self-government in the system of intergovernmental relations]. *Efektivna ekonomika*, No. 7. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3221>

6. Sukharska L. V. (2016) Elementy systemy finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnoi hromady [Elements of the system of financial support for the development of the territorial community]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy*, No. 1, pp. 119–125.

7. Siryk Z. (2018) Problemy kooperuvannia investytsiinykh resursiv terytorialnykh hromad [Problems of cooperation of investment resources of territorial communities]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im. Tarasa Shevchenka*, No. 2 (197), pp. 37–43.

8. Storonianska I. Z., Benovska L. Ya. (2016) Biudzhety rozvytku mistsevykh biudzhetiv: problemy formuvannia ta vykorystannia v konteksti pohlyblennia biudzhetnoi detsentralizatsii [Local budget development budgets: problems of formation and use in the context of deepening budget decentralization]. *Finansy Ukrainy*, No. 5, pp. 34–47.

9. Kravtsiv V. S., Storonianska I. Z., Zhuk P. V. (2017) Reformuvannia terytorialnoi osnovy mistsevoho samovriaduvannia v konteksti yoho finansovoi spromozhnosti [Reforming the territorial basis of local self-government in the context of its financial capacity]. *Ekonomika Ukrainy*, No. 1, pp. 41–51.
10. Kravtsiv V. S., Zhuk P. V. (2016) Reforma administratyvno-terytorialnoho ustroiu: rezultaty, problemy, podalshi dii [Reform of the administrative-territorial system: results, problems, further actions]. *Stratehichna panorama*, No. 4, pp.104–113.
11. Artemenko N. V., Lynnyk O. I. (2016) Oblik dokhodiv mistsevykh biudzhativ: problemy formuvannia nadkhodzen ta shliakhy yikh vyrishennia [Accounting for local budget revenues: problems of revenue generation and ways to solve them]. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, Vyp. 9, pp. 737–739.
12. Mizina I. V. (2019) Finansuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii vlady [Financing of local governments in the context of decentralization of power]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii*: spetsvyпуск, pp. 102–104.
13. Diehtiar A. O., Sobol R. H. (2019) Finansove zabezpechennia rozvytku OTH [Financial support for the development of united territorial community]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia*, No. 1. Available at: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_1/40.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/40.pdf) (accessed 10 July 2021)
14. Hladchenko L., Tymchenko O. (2019) Derzhavnyi finansovy audit obiednanykh terytorialnykh hromad: kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia [State financial audit of united territorial communities: key problems and ways to solve them]. K. (in Ukrainian)
15. Portal «Detsentralizatsiia». (2021). Finansy. Infografika [Finances. Infographics]. Available at: <https://decentralization.gov.ua/finance/gallery> (accessed 19 July 2021)



16. Verkhovna Rada Ukrainy. (2021). Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo pryvedennia u vidpovidnist polozhen biudzhethnoho zakonodavstva u zviazku iz zavershenniam administratyvno-terytorialnoi reformy» [Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning Alignment with the Provisions of Budget Legislation in Connection with the Completion of Administrative-Territorial Reform»]. Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69062](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69062) (accessed 20 July 2021)
17. Verkhovna Rada Ukrainy. (2021). Biudzhetni kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed 21 July 2021)
18. Liashenko Yu. I., Vidlyvana S. P. (2017). Problemy formuvannia dokhodiv mistsevykh biudzhativ v Ukraini ta shliakhy yikh vyrishennia [Problems of local budget revenues formation in Ukraine and ways to solve them]. *Zbirnyk naukovykh prats Universytetu derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy*, No. 2, pp. 242–255.
19. Portal «Detsentralizatsiia». (2021). Dokhody mistsevykh biudzhativ: sichen-traven 2020 roku [Local budget revenues: January-May 2020]. Available at: [https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/611/%D0%A1%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8C\\_20.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/611/%D0%A1%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8C_20.pdf) (accessed 19 July)
20. Snieska V., Zykiene I. (2015) City attractiveness for investment: characteristics and underlying factors. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, T. 213, pp. 48–54.
21. Benedek M., Tubak Szenténé K., Béres D. (2014) Internal Controls in Local Governments. *Public Finance Quarterly*, No. 3, pp. 296–309.
22. Portal «Detsentralizatsiia». (2021). Karta donoriv detsentralizatsii [Map of decentralization donors]. Available at: <https://donors.decentralization.gov.ua/projects> (accessed 13 July 2021)

## CURRENT TRENDS IN RANSOMWARE

*Vladimír Šulc\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.4>

**Abstract.** In cyber attacks, ransomware is currently the most commonly used malicious code that successfully compromises the end devices of computer and computer network users. In this paper, I present the main results of my research and publishing activities in the field of ransomware attacks. Here I describe the latest trends in the issue and characterize the most common ransomware, along with the ways in which this malicious code spreads, what vulnerabilities the system exploits to run, what consequences it can have and how it can be defended against it. The aim of this paper is to use scientific methods to express a cybernetic view of the system concept of ransomware as a modern and effective tool in the hands of today's hackers.

**Keywords:** cyber attacks, ransomware, malicious code, system exploits, cybernetic view.

### INTRODUCTION

The performed system analysis of modern cyber attacks on defined levels of cyberspace was the basis of my scientific approach to the issue of information and cyber security. From this cyberspace, I defined, based on a detailed analysis, a set of information sources as the basis of information and research sources for the analysis of Ransomware and for further research work. I present the substantial results of my research and publishing activities in this article.

Ransomware is malicious code that usually spreads as drive-by download malware, which means that it reaches end devices just by visiting a compromised website. However, it can also be found on completely trusted websites, as long as they

---

\* Ing. Vladimír Šulc Ph.D., Department of Security and Law, Ambis University, Šujanovo náměstí 356/1, 602 00 Brno, Česká republika, lada.sulc@seznam.cz, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2061-888X>

display advertising. Alternatively, the user can install it himself after clicking on a link or attachment in the email.

Mainly desktop versions with Microsoft Windows OS and then mobile devices with Google Android are successfully attacked. In recent years, there have also been attacks on database servers, which exploit their vulnerabilities, control them and then encrypt the data stored on them. Unlike other types of malicious code, ransomware makes its presence clear by preventing you from working with your computer or mobile phone. For restoring the terminal to its original state, you will be required to pay a certain amount of so-called ransom from there, then the ransomware. The victim may then be allowed to pay the said burnout fee, for example, by transferring a certain amount to a bank account. Especially in recent years, payment in bitcoins is required, as this makes it possible to withdraw money from the bank and make it impossible to monitor the flow of money. And if the set burn rate is not too high, the percentage of those who will eventually pay can be expected to rise.

Ransomware has become a viral weapon in the hands of today's hackers who try to harm governments, businesses or individuals daily. In such cases, the victim of the ransomware may suffer certain economic losses, either by paying the required ransom or by paying certain costs of recovery from the loss, if the victim does not meet the attacker's requirements.

However, in most countries, several challenges need to be addressed first, such as the lack of coordination and cooperation between agencies and authorities and legislation that explicitly criminalises ransomware attacks. Although cyber insurance contracts have existed since the beginning of 2002, ransomware attacks are one of the main reasons for the increased interest in this type of insurance over the last five years. Unfortunately, if potential ransomware targets are insured, attackers assume they are likely to be paid out. Another disadvantage for a potential victim is that insurance providers pay a ransom in advance to mitigate the damage and maintain the victim's intact reputation. However, compliance with the ransom pay supports the hacker

community and does not ensure the victim's recovery or reputation.

I present the systemically processed partial results of the work in the following division of my paper to express this exciting and extensive scientific, publishing and pedagogical work in the modern cyberspace of attacks and defenses of the digital world.

## **RESULTS**

### ***1. Cyber attacks***

Cyber attacks are becoming more frequent and have the potential to cause significant damage. This is rightly one of the most severe risks. However, their danger to society lies primarily in their asymmetry, where the cost of their implementation is negligible due to the damage they can cause. It is even argued that the impact of cyber attacks can be more significant than the damage caused by natural disasters and classic terrorist attacks, as they can cause the failure of critical infrastructure on which we are increasingly dependent, whether we like it or not (Yannakogeorgos, 2013).

The threat and potential of these attacks will undoubtedly continue to grow with the number of devices connected to the Internet that can be attacked and from which a subsequent attack can be conducted. Yes, we are talking about the so-called Internet of Things, which we will encounter more and more often. The number of cyberattacks around the world is still growing, and companies are losing billions of dollars. The number of devices connected to the Internet, the number of potential victims, the number of attackers and logically also the number of attacks is growing because it is a very profitable business.

Some attacks that were not possible a few decades ago are quite common today. Then few people had an Internet connection, and telephone lines were languid; thus, large amounts of data could not be routed through them. And especially key systems were not connected to the Internet at all. Most companies were connected via a dial-up landline (as well as households) and

the amount of data transferred was limited. The only attack was to physically penetrate the system and use social engineering techniques. Of course, these techniques continue to be used, but the number of cyber-attacks has increased explosively in the last few years, continues to grow, and it cannot be otherwise. Simply because they are getting cheaper and there is also a lower risk of detection.

All employees are connected to the company's Internet and information system, some even from their own private facilities. The distinction between private and professional life is blurred. Companies are coining the slogan "anytime, anywhere, any device", the trend is to have access to the system anytime, anywhere and from anything, thus significantly increasing the risk. Just take in how many electrical devices you had 30 years ago and how many you have today. Most of you have a computer at work, and then the owner also has a laptop, tablet, smartphone, and even a smart watch. Then there are the various devices that can connect to the network - from game consoles, televisions, home appliances to cars that can be remotely monitored and controlled.

And as if that weren't enough, they have different operating systems and applications, and they're getting more and more complex and buggy. They are still made up of people and it is logical that in a system that is no longer a few KB in size but a few GB in size, there are more errors. To sum it up, the number of systems connected to the Internet is growing, their diversity, complexity, speed of transmission, and volume of transmitted data are growing. The only thing that doesn't grow is security awareness. Unfortunately, it has remained the same for several years, and it could even be said to be declining. The computer is increasingly being used as a regular work tool, so engineers work with it and virtually everyone. Even toddlers, who can't speak properly, control the tablet brilliantly.

The security habits of these users are virtually nil, and security bothers them. This can be seen beautifully in passwords, for example - although the requirement for their length and complexity is constantly instilled in users' heads, it is clear from

annual password database leaks that users still use easily cracked passwords (type 123456) and have no screen lock on mobile phones, or unlock them by dragging or drawing a simple gesture. And it's no different when it comes to sharing information on the Internet. These users definitely don't have a problem with that, so information about where they are, where they work, what they're doing, who they're friends with, appears on social networks, where all you have to do is collect and misuse them.

All this adds to the attackers, whose number is also growing because the high return on investment. Another fact that records attacks is openness. It used to be challenging to share know-how, but with Web 2.0 it's not a problem now. Anyone can create and share content, including information on how to conduct a cyber attack on someone. All you have to do is enter the right keyword into a search engine and you can download a tool from the Internet that allows you to write your own virus in a few minutes, and if you don't know how, you can use a ready-made one or even order an attack on someone for a few dollars. Yes, really only for a few dollars. The cost of carrying out an attack is falling for the above reasons. The attack is offered as a service, including support, it is called CaaS (Crime as a Service) (Baggili, 2011) and it is a service with everything. You can use it to search for any systems (which could be attacked), send phishing emails (with a link to a fraudulent site or a malicious attachment), upload a fraudulent application to Google Play, or crash a server on the other side of the globe.

The distance between the victim and the attacker continues to lengthen and will be worse. Generation Z is coming, which is more open, industry 4.0 is gaining ground and there is an effort to automate as many activities as possible. We are becoming too dependent on computer technology. The ever-closer interconnection of individual systems and increasing globalization then leads to unintended side effects. A cyber attack targeted initially at only one system or country spills over to other countries, thanks to interconnected systems and resource sharing across countries and continents.

Traditional security solutions fail, systems collapse, and our world is falling into chaos, but this may not be the case. One thing is sure, the number of cyberattacks on small, medium and large companies is constantly increasing. Regardless of its size and subject of business, every company can become the target of an attack. And this attack can come quite unexpectedly and not only from the outside, but also from the inside. Therefore each company should take at least basic security measures of organizational and technical nature, which usually costs nothing or the cost of their implementation (compared to the potential impact ) is indeed minimal. However, most companies believe that they are not interesting enough for the attacker and thus rely disproportionately on the fact that no one will attack them and that such an attack is too complex. They often also argue that nothing has happened to them so far, so why should they suddenly change something about their approach to security. Unfortunately, he is wrong. The attack on them does not have to be complicated, let alone targeted, but will only become one of many victims.

Most attacks take place in such a way that the attacker literally scans the entire Internet and looks for a known vulnerability on the web that could be exploited or sends a massive number of e-mails with a link or attachment and then just waits for who clicks on the link or attachment. And he doesn't care who becomes his next victim and whose system he compromises. Here we come across the often discussed problem of whether or not information on vulnerabilities should be published. The professional public is divided into two camps of approximately the same size, confirmed by various surveys' results (Doucek, 2011). One claims that posting vulnerabilities records attackers, and others say no. The fact is that as soon as information about a new vulnerability emerges, exploits and source code soon leak, new malware variants appear, and the number of attacks exploiting that vulnerability increases dramatically ((European union agency for network and information security, 2015). The most vulnerable are small and medium-sized companies, which underestimate security because

they are not interested in this area and consider investing in it as a completely unnecessary expense. Investing in security is a cost, but not unnecessary, but necessary, because only then can a company stay on the market in the long run.

From the creation of a bug, its discovery, continuing through the writing of a functional exploit, its publication and active abuse in cyberspace, to creating a workaround, updating antimalware and releasing a patch, it can take a lot of time. The question is who will win this battle against time in the end, how many victims there will be, and what the damage will be. Let's look at a specific example (Jirovský, 2007):

1. The developer develops software that contains a bug that can be exploited to attack and control a terminal device.

2. The security researcher resp. zero day vulnerability in SW detects and informs the company that developed the SW about it. However, she does not react to the announcement of this vulnerability as he expected (ie by thanking and paying the reward).

3. A security expert therefore sells information about a vulnerability (often together with an exploit that can be used to exploit that vulnerability) on the black market.

4. The security expert informs the community members in a closed discussion forum about the found vulnerability and thus this vulnerability becomes known to a larger number of people. Other exploits are emerging.

5. The security expert writes about the found vulnerabilities and the actions of the manufacturer of the software on his blog, and other media also publish information about the found vulnerabilities. Both users of the software and attackers learn about the vulnerabilities found very soon. And the question is to whom publishing this information will actually help.

6. Exploit is sold and becomes part of various malware development tools. Both the tools themselves to enable the incorporation of this exploit into new malware and the malware itself that already contains this exploit (Malware as a Service, abbreviated MaaS or even Crime as a Service, abbreviated CaaS) are sold on the website.



7. Malware abusing the zero-day vulnerability enters the device of completely unsuspecting users of the SW, when various attack vectors are exploited.

8. Malware performs its malicious activity, steals and encrypts data, performs financial transactions, or the infected device becomes part of the botnet and is misused for further attacks.

9. A software developer that contains a bug that can be exploited is working to fix it, or not if, for example, it is a device for which no upgrade or support was anticipated.

10. The SW developer releases a patch that removes the bug found, but the question is when it will be deployed on end devices.

11. The SW user downloads and installs a patch that will fix the error.

12. The bug in the SW is removed and the exploit can no longer exploit this bug.

13. However, the malware can still be on the user's computer and continue to harm, because although the bug in the application has been fixed, the malware has not been removed.

14. The antivirus manufacturer releases a version that is able to detect and remove malware.

15. The antimalware solution on the user's device downloads the current version of the virus database and patterns of behavior by which malware can be detected and removed.

The above list is not exhaustive and the order of the individual activities may vary from case to case, some may not.

## **2. Ransomware variants**

There are many ransomware variants; however, we can distinguish two basic types: ransomware, which encrypts files, and ransomware, which makes it impossible to work with a given device. Alternatively, you can consider a third variant, which combines both of the above, i.e. that it encrypts the files on the disk and at the same time makes it impossible to work with the device (Šulc, 2018).

**Ransomware encrypting files.** The ransomware encrypts the files on the disk, providing the decryption key to the user only after paying a certain amount. Thus, this ransomware straightforwardly treats the user in the spirit of "I have encrypted the data, and you will only find out the password if you pay, by a certain date; otherwise, your data will be deleted, or the key that encrypts your data will be deleted, so that no one can access it. If you want proof that I know the key with which your data is encrypted, send me a file, and I will send it back to you decrypted." (Smejkal, 2015).

Whether this ransomware will be successful depends on how sophisticated it is. It can start encrypting data from the oldest ones (e.g. according to the last access date) or focus on those the user uses most often. They are more likely to have not backed them up. They need them and will be willing to pay to get them. The problem is that ransomware quite often encrypts data on attached network drives, where many users store their backups and delete shadow copies of files. These users then do not have backups from which they could restore the data and would rather pay.

In older versions of the ransomware that we may have encountered, cryptography was poorly implemented. Hence, it was possible to obtain an encryption key with which the data was encrypted and recovered. However, in the latest versions, the encryption key is generated on a given computer, different for each file. It is encrypted using asymmetric cryptography using RSA keys with a length of 2048/4096 bits or encryption keys built on elliptic curves providing the same security and which can not break in real-time (Graham, 2011).

**Ransomware blocking a computer.** Ransomware, which makes it impossible to work with the end device, usually replaces the original Windows desktop or Google Android home screen with its own. Nothing can be started, and it promises to fix it only after paying a certain amount. Keyboard shortcuts don't work, the desktop, start button, and task manager don't work, so you can't end or start another process. The screen only shows a message as to why the lock occurred and instructions on paying (Šulc, 2018).

An attacker often uses social engineering techniques to try to convince the victim that the lockup occurred, for example, because he uses illegal software (MS Windows, Office itself) or that copyrighted content (movies, music) or which is against the law (e.g. child pornography). Thumbnails of the photos on your computer's disk are often displayed. The pornography that the ransomware downloaded itself and then copied to a specific directory does not need to be added. The victim is required to pay a license fee or fine. This ransomware already uses more advanced social engineering techniques and tries to arouse the user's guilt and fear by pretending to be a report from Microsoft, the police or another institution.

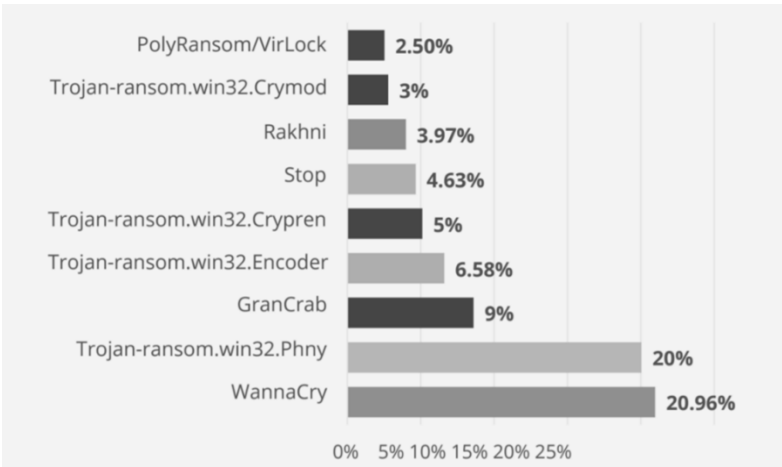
While in recent years, the removal of this type of ransomware has been relatively trivial. With newer versions, it is not easy, and ransomware is relatively effective in preventing it. However, its removal is quite complicated, especially for mobile versions.

**Ransomware has a higher goal.** During 2018, the deployment of a remote access Trojan (RAT), pullers, and backdoors was reported, but the malware remained inactive during that year. As a result, there were fewer ransomware attacks in the first half of 2019 than the attacks recorded in the same period during the previous three years. However, these ransomware attacks targeted highly targeted targets. It has now been concluded that this software has given attackers the ability to identify vulnerable targets willing to pay higher ransom amounts. Following this, the ransomware in the year under review expanded to other sectors outside the medical industry and focused on industrial and manufacturing companies. Recently, the LockerGoga family of ransomware has been used to damage systems that control physical equipment in manufacturing plants (Enisa, 2020).

A coronavirus pandemic has also occurred in this regard. Many attackers have even told the media that they will not attack medical facilities during a pandemic. Unfortunately, others, such as the creators of the Ryuk ransomware, have taken advantage of the situation (Avast blog, 2020). Czech hospitals were struggling

with this ransomware. In global statistics, however, we do see an inevitable decline in ransomware detection. However, cybercriminals cannot be expected to increase their activity again after the pandemic subsides. They will most likely use this period to improve their attack methods and codes.

**Wannacry is still the most common ransomware.** The most significant ransomware remains WannaCryptor, better known to the general public as the so-called WannaCry from 2017. This malicious software is responsible for 40% detection of all ransomware, despite exploiting the vulnerability for which the update was released three years ago (Kaspersky, 2019). Unlike other types of ransomware, this malicious software has specific capabilities similar to so-called worms, thanks to which it can spread very easily and quickly (Enisa, 2020).



**Graph 1. The biggest ransomware attacks**

Source: (Enisa, 2020)

The harmful action of this type of ransomware started its activity first in the field of the telecommunications sector in Spain, from where it quickly spread to other countries. The victims were mainly medical facilities in the United Kingdom (Trend Micro, 2019). Moreover, it is in healthcare that these

attacks can have serious consequences. This is because very sensitive data (such as patient records) is encrypted or blocked. Only an attacker has the key needed to decrypt them. Only he can restore this sensitive data to its original state, of course, if the organization provides the attacker with the required ransom.

However, not only Spain and the United Kingdom were affected by this type of ransomware, WannaCryptor subsequently spread rapidly to Turkey, Thailand and Indonesia. It is very similar to the GrandCrab threat of 2018 (Kaspersky, 2019).

### **3. New ransomware trends**

Cybercriminals are constantly inventing new ways to attack users successfully. The first is large-scale cyberattacks targeting end-users and smaller manufacturing and service businesses. In these specific cases, the ransomware usually spreads via e-mails, exploit kits or as part of illegal software (Šulc, 2018). The most common strains are long-term Phobos, CrySiS or STOP ransomware (Enisa, 2020).

The second trend is attacks aimed at specific targets, either large companies or institutions from the health, transport and education sectors. To spread, attackers mainly use vulnerabilities in poorly secured applications (especially RDP) and so-called spear-phishing (Šulc, 2018). The most common strains include Sodinokibi, Maze, Nemty or Snake (Enisa 2020).

At the end of 2019, cyber security experts captured a completely new trend, which attackers continued to develop this year. The ransomware creators began stealing very sensitive information (such as residence, phone numbers, photographs, political opinions or sexual orientation) from users and threatening to publish it if the victim did not pay the ransom. This technique is also called doxing (Trend Micro, 2019).

In practice, this technique works specifically in such a way that even before this sensitive data is encrypted, attackers copy their victim's attractive files (for example, various documents, employee or customer records or source codes). Then, if the victim refuses to pay the required ransom, the attackers will either publish or sell these files on the darknet. For example, in the case

of companies, attackers can begin publishing stolen new product design documents and other valuable business information.

This doxing is mainly used by Maze ransomware operators (Enisa 2020). However, this technique has visibly proven itself, and with the onset of 2020, other attackers began to use it as well. Therefore, it is likely that we will struggle with doxing in the coming months.

**Attack vectors.** A newly discovered ransomware called Sodinokibi exploits a recently reported Oracle WebLogic server vulnerability to gain remote code execution capability. The victim is infected without any measures being taken. Official fixes have also been released for Oracle WebLogic (Enisa, 2020).

This attack exploits the vulnerability to gain multiple user privileges, terminate blacklist processes, delete blacklist files, and filter host information. Additionally, another potential vulnerability is also used to deploy ransomware. Specifically, it allows unauthorized connections through the Microsoft Remote Desktop Protocol (RDP) (Trend Micro, 2019).

Several successful ransomware families include SamSam, BitPaymer and CrySiS, target RDP servers (Enisa, 2020). Unfortunately, many organizations still use RDP instead of a much more secure virtual private network (VPN) for remote access. The specific problem with RDP is that it often suffers from vulnerabilities that can be easily exploited. It has even been reported that more than 800,000 systems with RDP services are unrepaired and vulnerable. These include systems within the scope of the Microsoft Azure IP data center. Although Microsoft has assured the public that these systems belong to a third party, there is a problem with cloud service providers' security.

#### **4. How to defend against ransomware?**

Here is a basic set of security measures of an organizational and technical nature that every organization should implement, regardless of its size and the industry in which it operates. The measure aims to reduce the risk to an acceptable level.

According to the method of implementation, we divide the measures into (Požár, 2005):

- organizational (administrative) – this includes various policies, standards, procedures and guidelines that define binding rules and procedures, as well as training activities in the field of information security;
- technical (physical or logical) – this includes controlling the movement of persons in guarded areas, preventing the intrusion of unauthorized persons into these areas and measures related to physical and logical control of access to information resources through identification, authentication, authorization.

Technical measures can be further divided into (European union agency for network and information security, 2015):

- system – specific settings at the operating system level,
- application – specific settings at the application level,
- database – specific settings at the database level,
- communication – specific settings of active network elements,
- cryptography – implementation of (non) symmetric cryptography.

Another very commonly used way of dividing measures is to (Shoemaker a Conklin, 2011):

- prevention – they should prevent the attacker from realizing his intention and thus prevent unwanted activities,
- detection – used to detect unwanted activity, e.g. by sensor, analysis of recordings from cameras and logs,
- reaction – after the unwanted activity is detected, it is necessary to react to it in some way, the reaction can be offensive or defensive.

Another very commonly used way of dividing measures is to (Singer a Friedman, 2013):

- deterrent - these measures should be visible to deter the attacker from engaging in undesirable behavior,

- delay - the attacker's progress should be slowed down as much as possible so that his activity can be detected,

- recovery - used to restore system functionality.

By combining these measures, we obtain an exciting set of measures. Moreover, some measures can meet more than one goal. E.g. the grilles serve as a preventive measure, as it is not possible to easily get into the building, whose windows are equipped with them and as a deterrent because they discourage the attacker from attacking or at least slow down his progress.

In addition to these measures, there is sometimes talk of measures that can be described as (Fischer, 2009):

- compensation – they can replace some commonly used measures, which, however, cannot be implemented in a given case for various reasons,

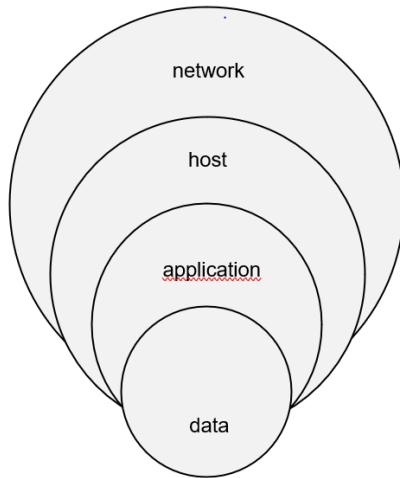
- directive – the functionality of individual measures must be checked by someone and there must be a procedure for carrying out this check,

- corrective – their goal is to prevent the event's recurrence, eg by changing the existing process.

We should consistently implement at least a basic set of security measures and promote the so-called security-in-depth approach, which introduces preventive, deterrent, delaying, detection, reactive and restorative measures at all layers of IS.

If we can be confident with a degree of certainty that if one measure fails, then at least the other measures in the series will be effective, then such an approach to asset protection is referred to as defence in depth or layered security. Multi-layered security can also be viewed as usually targeting data assets or information sources. These are located in guarded areas, and access to them is controlled. The data is processed using some software (application), is stored on a device (host) and is accessed via a network (network), see the following figure.





**Graph 2. Data access for multi-layer security**

Source: (Alberts a Dorofee, 2002)

This is the most common way to look at multilayer security based on implementing appropriate measures at each layer. It is also the most common way in which a "defense in depth" or "layered security" security strategy is illustrated. However, this concept does not capture and neglect one essential part of the information system: the people and spaces in which the information system is located and in which it is operated. Another point of contention remains whether or not information on the security measures used should be kept secret.

So how do you specifically defend against ransomware attacks? There are several possible ways. In order to prevent this, the following actions need to be taken (Singer, 2013):

First of all, you need to install a proven and high-quality antivirus program to detect these ransomware attacks and then successfully detect them. It is through this antivirus program that the system's defense against cyberattacks will be significantly improved.

Subsequently, it is imperative to keep all programs and browsers and the operating system always up to date. The new updates bring both completely new features and may include various security bug fixes, which potential attackers can then very easily exploit to their advantage.

Another preventive measure is undoubtedly the backup of data on the cloud or physical storage. If the data is backed up in this way, there is no need to worry about a ransomware attack that encrypts or blocks the data on your computer. Thanks to the storage, access to these data will still be possible.

If the device is actually attacked by ransomware despite all security measures, it is necessary to disconnect it from the network first. This is the only way to prevent the subsequent spread of the virus to other possible devices. In the next step, it is necessary to contact IT professionals.

## **CONCLUSION**

In direct connection with the rapid development of information and communication technologies and Internet networks, a completely new space has been created into which various aspects of our daily lives have moved, including cyber threats. However, the perception of these threats is changing in the same way as the perception of other threats in everyday life concerning the topicality or value of particular protected interests. Currently, one of the current cyber threats is ransomware, on which this paper focuses.

Although we can perceive cyber attacks in the Czech Republic as less serious threats than other more affected countries (although in recent years, we have also seen several relatively serious cyber attacks against both the state and private sectors), cyber security is essential. not underestimate. These attacks are carried out both by foreign state-sponsored organizations and by competitors in the sector. These are not only organized groups, but also individuals. And the motive of these attackers is different. For state-sponsored groups, it is mainly a demonstration of power and an effort to disrupt the state's information systems and critical information infrastructure with which the state is in a

cyberwar, thus destabilising its economy. It is usually a financial motive and an effort to get money and get it out of circulation for organised groups. For individuals, it is a financial motive and a desire for recognition and gaining respect in cyberspace.

However, many actors are unaware of the dangers of cyber threats and do not adequately protect their systems. They, therefore, become relatively easy targets, as it is possible to successfully overcome their protection and penetrate their systems with minimal cost. At the same time, it would be sufficient for those bodies to introduce at least an elementary set of security measures of an organizational and technical nature. This would ensure an adequate level of protection against the cyber threats to which any information system or infrastructure is exposed. Cyber security and the related protection of information and systems are thus becoming increasingly important and will become even more important in the coming years.

To understand how ransomware spreads as malicious code, what vulnerabilities the system exploits for its remote execution, what its consequences can be and how it can be defended against it, this paper presented the main results of my research and publishing activities in the field of ransomware attacks. Here, too, I characterize the most common ransomware and describe the latest trends in the issue. This paper aimed to use scientific methods to express a cybernetic view of the system concept of ransomware as a modern and effective tool in the hands of today's hackers.

The main results of my research and publishing activities in the field of ransomware attacks, presented in this paper, provide a brief definition of this extensive area. The paper can also serve as a brief overview of the issue in less technical language usual. At the same time, by defining the necessary terms, often different understandings of terms related to cyber security can be avoided, as this is a relatively new discipline of security.

### References:

1. Alberts, C. J., Dorofee A. (2002). *Managing information security risks: the OCTAVE approach*. Addison-Wesley Longman Publishing Co., Inc.
2. Baggili, I. (2011). *Digital Forensics and Cyber Crime*. New York: Springer.
3. Bayuk J. L., Healey J., Rohmeyer P., Sachs M. H., Schmidt J., Weiss J. (2012). *Cyber security policy guidebook*. Hoboken, N.J.: John Wiley,.
4. Doucek, P. (2011) *Řízení bezpečnosti informací*. Praha: Professional Publishing.
5. European Union agency for network and information security. (2015). *Cyber Security Information Sharing: An Overview of Regulatory and Non-regulatory Approaches..*
6. Fischer, E. A. (2009). *Creating a national framework for cybersecurity: an analysis of issues and options*. New York: Nova Science Publishers,.
7. Graham J., Howard R., Olson R. (2011). *Cyber Security Essentials*. CRC Press.
8. Jirovský, V. (2007). *Kybernetická kriminalita: nejen o hackingu, crackingu, virech a trojských koních bez tajemství*. Praha: Grada.
9. Kostopoulos, G. K. (2013). *Cyberspace and cybersecurity*. Boca Raton, FL: CRC Press.
10. Liska, A., Gallo T. (2016). *Ransomware: Defending Against Digital Extortion*. USA: O'Reilly Media.
11. McQuade, Samuel. (2009). *Encyclopedia of Cybercrime*. Westport: Greenwood Press.
12. Požár, J. (2005). *Informační bezpečnost*. Praha: Aleš Čeněk.
13. Shackelford, S. J., Russel S., Kuehn A. (2016). *Unpacking the International Law on Cybersecurity Due Diligence: Lessons from the Public and Private Sectors*. Chicago Journal of International Law, 17(1).
14. Shoemaker, D., Conklin A. (2011). *Cybersecurity: The Essential Body Of Knowledge*. USA: Cengage Learning.

15. Shostack, Adam. (2014). *Threat modeling: Designing for security*. John Wiley & Sons.
16. Singer, P. W., Friedman A. (2014). *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs to Know*. New York: Oxford University Press.
17. Singer, P. W., Friedman A. (2013). *Cybersecurity: What Everyone Needs to Know*. USA: Oxford University Press.
18. Smejkal, V. (2015). *Kybernetická kriminalita*. Plzeň: Aleš Čeněk.
19. Šulc, V. (2018). *Kybernetická bezpečnost*. Plzeň: Aleš Čeněk.
20. Yannakogeorgos, P. (2013). *Conflict and cooperation in cyberspace the challenge to national security*. Boca Raton: Taylor & Francis.
21. *Co očekávají bezpečnostní experti v roce 2021? Podvody s očkováním proti covidu-19 a dezinformační deepfake kampaně.* <https://blog.avast.com/cs/co-ocekavaji-bezpecnostni-experti-v-roce-2021-podvody-s-ockovanim-proti-covidu-19-a-dezinformacni-deepfake-kampane>
22. *ESET představuje globální přehled hrozeb za Q1/2020: Ransomware v první části roku ustupoval, ale je očekáván jeho návrat.* <https://feedit.cz/2020/06/05/eset-predstavuje-globalni-prehled-hrozeb-za-q1-2020-ransomware-v-prvni-casti-roku-ustupoval-ale-je-ocekavan-je>
23. *Evasive Threats, Pervasive Effect.* <http://www.trendmicro.com/vinfo/us/security/research-and-analysis/threat-reports/roundup/evasive-threats-pervasive-effects>
24. *IT threat evolution Q3 2019 statistics.* <http://securelist.com/it-threat-evolution-q3-2019-statistics/95269>
25. Enisa, European Union Agency for Cybersecurity (2020). *Ransomware.* <https://www.enisa.europa.eu/publications/ransomware>
26. *What You Need to Know About the LockerGoga Ransomware.* <http://www.trendmicro.com/vinfo/us/security/news/cyber-attacks/what-you-need-to-know-about-the-lockergoga-ransomware/>

## NATIONAL FIREARMS AND AMMUNITION INFORMATION SYSTEMS

*Vladimíra Hudecová\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.5>

**Abstract.** The growing number of terrorist attacks using firearms has escalated the EU and the UNODC policies to combat the phenomenon over the past decade. The illicit manufacturing of and trafficking in firearms is part of a group of illegal activities that may impair any state's development and security. The paper aims to analyse the development and growing importance of keeping national firearms databases. The contribution is relevant for state authorities involved in implementing state measures in the field of firearms control policy. EU and UNODC transnational requirements shape national firearms databases. It is not excluded that a wide range of recommendations from the EU and UNODC will become a mandatory obligation for all parties.

**Keywords:** firearms, national firearms databases, firearms control policy, transnational requirements, recommendations from the EU and UNODC.

### INTRODUCTION

According to the Communication from the Commission to the Council and The European Parliament Firearms and the internal security of the EU: protecting citizens and disrupting illegal trafficking COM/2013/0716 final, the EU has identified trafficking of firearms as one of the significant threats to security breaches of EU citizens. To address this issue, the European Commission defined a specific strategic policy in 2013 through the document "Firearms and the internal security of the EU: protecting citizens and disrupting illegal trafficking". The document points out that while firearms find legal and responsible

---

\* Vladimíra Hudecová, doctoral candidate, Academy of the Police Force in Bratislava, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava 35, Slovak Republic, e-mail: vladimira.hudecova@akademiapz.sk, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4471-9805>

use in the civilian sphere, they can have devastating consequences in the wrong hands. The document Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and social committee of the regions 2020-2025 EU action plan on firearms trafficking states that in the period 2009-2018, there were 23 mass shootings in Europe, in which 341 people lost their lives. In 2015, Europol recorded 57 terrorist attacks using firearms. In 2017 firearms were used in 41% of all terrorist attacks, representing an increase in their use compared to last year. Investigations confirm that illicit firearms have been used several times in terrorist attacks and that networks of illegal firearms dealers have cooperated with individual terrorists or terrorist organizations. Europe is considered to be one of the main exit points for illicit arms flows.

## **RESULTS**

### **1. Firearms and Ammunition information system**

First of all, it should be noted that the Firearms and Ammunition Information System (hereinafter "IS") can be divided according to the purpose of collection and use of individual data relating to firearms and ammunition - part concerning the legal possession of weapons and the part concerning firearms and ammunition derived from crime.

In our paper, we focus on aspects of national ISs under state authorities' administration and record data on all legally held firearms and ammunition. Through data collection, competent national authorities can obtain specific information on all firearm holders/ owners and other natural and legal persons involved in the life cycle of firearms. Finally, we present a transnational idea of the functioning and purpose of the national IS (or part of it), which records data on firearms from crime.

From a security point of view, the IS management of firearms and ammunition can be characterized as one of the most critical measures of a state in the field of arms control policy. In the conditions of the EU Member States, starting document that sent an initial impulse towards them to lead computer information systems in the field of firearms and ammunition is the Council

Directive of 18 June 1991 on control of the acquisition and possession of weapons (91/47/ EEC) (hereinafter "Directive 91/477/EEC"), as amended by Directive 2008/51/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 1991 Amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession (hereinafter "Directive 2008/51/ EC"). Specifically, Article 4 paragraph 4 imposed an obligation that the Member States shall, by 31 December 2014, ensure the establishment and maintenance of a computerized data filing system, either a centralized system or a decentralized system which guarantees to authorized authorities access to the data-filing systems in which each firearm subject to this Directive shall be recorded. This filing system shall record and maintain for not less than 20 years each firearm's type, make, model, calibre and serial number, as well as the names and addresses of the supplier and the person acquiring or possessing the firearm.

The EU through the Directive in its most up-to-date version Directive (EU) 2017/853 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons (hereinafter "Directive 2017/853") defines and strengthens a set of common legitimate ways and regulatory systems for the acquisition and possession of firearms in the context of protection against abuse by criminal groups or terrorists (Duquet, 2016).

Another objective of Directive 2017/853 was to strengthen cooperation between the Member States by improving the mutual exchange of information and improving the level of tracing and identification of legally held firearms. Due to the increased number of terrorist attacks since 2015, the firearms agenda has become crucial for the EU.

## **2. IS attributes according to the EU (legal part)**

EU's ideas on what Member States should take into account when managing IS to reduce the risk of diversion of firearms to illegal markets can be divided into the following points:

1. Firearms classification



2. Firearms identification and tracking "detailed weapons records".
3. Keeping electronic records by brokers
4. Marking of firearms
5. Deactivation of firearms
6. Monitoring and control of firearms holders/ owners
7. Interoperability at the national level

When identifying the attributes, we take into account several selected EU legal acts of a legislative nature, as well as documents of a recommendatory nature relating to firearms issues from the United Nations Office on Drugs and Crime ("UNODC") on the illicit manufacturing of and trafficking in firearms.

### **2.1. Firearms classification**

Classification of weapons represents the basic classification of firearms into groups, based on which the procedures and criteria for their registration are defined and the classification in the IS. Classification is the primary identification of a firearm in terms of its degree of danger. It was first presented at the EU level in Directive 91/477/EEC, in annexe no. 1 where four categories of firearms were defined:

- Category A - Prohibited firearms,
- Category B - Firearms subject to authorization,
- Category C - Firearms subject to declaration
- Category D - Other firearms.

The classification was in effect from 17 October 1991, according to Article 18 of Directive 91/477/EEC, with a deadline for transposition into the national law of the Member States on 1 January 1993. This date of transposition of the provisions of Directive 91/477/EEC was not chosen randomly. The Directive was adopted as an accompanying measure for completing a single market without borders with effect from 1 January 1993. The role of the single market was to remove obstacles in the free movement of goods, persons, services and capital (Kirst, 2020).

Firearms as goods should have easier movement from one Member State to another. Directive 91/477/EEC was incorporated

into European legislation that provided safety guarantees adapted to this type of product.

The classification of firearms has been maintained in the context of the adoption of Directive 2008/51/EC, but recital (18) states: Several Member States have simplified the way they classify firearms by switching from four categories to the following two: prohibited firearms and firearms subject to authorization. Member States should fall into line with this simplified classification. However, the Member States that divide firearms into a different set of categories may maintain their existing classification systems following the principle of subsidiarity.

Another amendment to Directive 91/477/EEC, namely Directive 2017/853, was adopted in response to the terrorist attacks in Paris and Copenhagen, during which insufficiently disabled expansion weapons from Europe were used by so-called reactivation, and they became functional again (Florquin & King, 2018). Evidence of the claim is also the text of recital 2 of Directive 2017/853: Certain aspects of Directive 91/477/EEC need to be further improved in a proportionate way to address the misuse of firearms for criminal purposes and considering recent terrorist acts. In this context, the Commission called in its communication of 28 April 2015 on the European Agenda on Security, for the revision of that Directive and for a common approach on the deactivation of firearms to prevent their reactivation and use by criminals.

Directive 2017/853 definitively deleted category D but left it to the Member States to retain that category if they have it already defined at the national level. It has significantly expanded the number of firearms classified in Category A, Category B and Category C, although some were previously classified in lower categories. According to recital 23, these are to be firearms that are at risk of being misused for criminal activities, e.g. weapons with magazines with a large capacity, for 10, respectively 20 rounds.

## **2.2. Firearms identification and tracking "detailed firearms records"**

The concept of "firearms tracking" appears for the first time in EU arms legislation in Article 1d of Directive 2008/51/EC: "Tracing" shall mean the systematic tracking of firearms and, where possible, their parts and ammunition from manufacturer to purchaser to assist the competent authorities of Member States in detecting, investigate and analyzing illicit manufacturing and illicit trafficking.

As Directive 2008/51/EC was adopted in particular to implement the UN Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, the definition is almost identical to the definition of Protocol Article 3 letter (f) systematic tracking of firearms and, where possible, their parts and components and ammunition from manufacturer to purchaser to assist the competent authorities of States Parties in detecting, investigate and analyzing illicit manufacturing and illicit trafficking (Kirst, 2020).

Most of the definition of monitoring has been transferred to Article 1 (13) of Directive 2017/853, as amended by: systematic tracking of firearms and, where possible, their essential components and ammunition from manufacturer to purchaser to assist the competent authorities of Member States in detecting, investigating and analyzing illicit manufacturing and illicit trafficking.

Article 4 of Directive 2017/853 defined, in comparison with Directive 2008/51/EC, and even more detailed scope of the data to be recorded in the firearm IS as part of its "tracking and tracing" and extended the retention period for this information from 20 to 30 years.

## **2.3. Keeping electronic records by brokers**

Article 4 of Directive 2017/853 imposes an obligation on the Member States to keep electronic records of firearms owned by brokers. Cancellation of paper records on firearms should accelerate the identification and immediate localization, thus traceability of firearms:

- Arms dealers and brokers shall, throughout their activity, keep records in which each firearm and each major part which they have received or issued, together with information, enables the identification and tracing of the firearm or main part in question, in particular the type, make, model, caliber and serial number, as well as the names and addresses of suppliers and purchasers.

Upon termination of their activities, arms dealers and brokers shall transmit these records to the national authorities responsible for the information systems referred to in the first subparagraph.

- Member States shall ensure that arms dealers and brokers established in their territory notify about transactions related to firearms or essential parts competent national authorities without undue delay, and that arms dealers and brokers have electronic links with those authorities for such notification; and that the data information systems are updated immediately upon receiving information related to such transactions.

- Member States shall ensure that the owner of each firearm can be identified at all times.

The above provision of Article 4 of Directive 2017/853 significantly motivates Member States to manage the IS so that it is possible to find out the most up-to-date data and status on the firearm, hence data on the phase of its current life cycle. At the same time, it requires arms dealers and brokers to move from written records on firearms to electronic records so that firearms data is immediately updated.

## **2.4. Marking of firearms**

A key factor in arms tracing is compliance with Member States' obligations regarding the marking of firearms. Article 4 paragraph 1 Directive 91/477/EEC requires the Member States to ensure that firearms and their essential parts, whether as part of a firearm or placed on the market separately, bear a clear, permanent and unique marking. Article 4 paragraph 2 of that Directive defines which information is provided on the label to increase the traceability of firearms and their essential parts and

facilitate their free movement. In the case of very small main parts, the information to be given on the label is limited to a serial number or an alphanumeric or numeric code. Article 4 paragraph 4 of that Directive requires Member States to maintain an information system and to record in it all information necessary for tracing and identification of firearms, including information on the marking placed to the firearm and its main components, as well as information on any modifications or changes to the firearm that lead to a change in its classification into a category or subcategory, information on the entity that replaced or changed the main part.

Commission implementing Directive (EU) 2019/68 of 16 January 2019 establishing technical specifications for marking firearms and their essential components under Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons was adopted. Its Annex regulates the technical specifications for marking firearms and their essential parts. Through the marking of weapons, it is possible to identify and record the weapon's history from its production to the last legal owner. The label is an effective measure against the illegal and uncontrolled circulation of weapons to conflict or post-conflict areas.

### **2.5. Deactivated firearms**

In the framework of the European Security Agenda, presented in 2015, the European Commission in its Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, emphasized the need for a common approach to the deactivation of firearms in order to prevent their reactivation and use by criminals (Suchanek, 2016).

Directive 2017/853 reflected on this challenge by defining the term "deactivated firearms" by establishing an obligation to verify the correct implementation of the deactivation of weapons and recording this act in the IS.

Article 1 (6) of Directive 2017/853 defines deactivated firearms as firearms that have been rendered permanently unfit

for use by deactivation, ensuring that all essential components of the firearm in question have been rendered permanently inoperable and incapable of removal, replacement or modification in a manner that would permit the firearm to be reactivated in any way;

In order to better harmonize the process of deactivation of firearms, Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2403 of 15 December 2015 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques for ensuring that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable has been issued. The regulation was adopted following Article 4 of Directive 91/477/EEC, hereinafter letter (a) Part III of Annex I to Directive 91/477/EEC, as well as following the second paragraph; Part III of Annex I to Directive 91/477/EEC, where the Member States are required to take measures to verify firearms deactivation by competent authorities in order to ensure that the modifications made render the firearm permanently unusable. Member States are also required to ensure that a certificate or record confirming the deactivation of a firearm is issued or that a clearly visible notice is placed on the firearm of the permanently unusable firearms. This Regulation was revised in 2018 in order to improve the standard for the deactivation of weapons through a new Commission Implementing Regulation (EU) 2018/337 of 5 March 2018 amending Implementing Regulation (EU) 2015/2403 establishing common guidelines on deactivation standards and techniques to ensure that deactivated firearms are rendered irreversibly inoperable.

Article 4 paragraph 4 letter (d) of Directive 2017/853, as amended by "any conversions or modifications to a firearm leading to a change in its category or subcategory, including its certified deactivation or destruction and the relevant date or dates", informs about an obligation to include information on the certified deactivation among the data that should appear in the firearm record.

## **2.6. Monitoring and control of firearms holders/owners**

Firearms and Ammunition ISs, in addition to the identification and tracking capabilities of a specific firearm, allow for the monitoring and control of firearms holders/owners.

1.) When obtaining authorization to hold a firearm or ownership, the applicant for authorization must meet the conditions laid down by the law. Registration of firearms of category A, category B and category C for specific persons who have acquired the right to acquire these firearms - the IS matches the firearms with the owner/ holder.

Article 5 of Directive 2017/853 provides: the Member States shall have in place a monitoring system, which they may operate on a continuous or non-continuous basis, to ensure that the conditions of authorization set by national law are met throughout the duration of the authorization and, inter alia, relevant medical and psychological information is assessed. The specific arrangements shall be determined following national law.

As part of the monitoring of the population, according to Article 6 paragraph 3 Directive 2017/853, collectors are a special group. The Member States shall ensure that collectors authorized under the first subparagraph of this paragraph are identifiable within the data-filing systems referred to in Article 4. Such authorized collectors shall be obliged to maintain a register of all firearms in their possession classified in category A, which shall be accessible to the competent national authorities. The Member States shall establish an appropriate monitoring system concerning such authorized collectors, taking all relevant factors into account.

2.) Registration of firearms helps the responsible authorities to exclude persons from possession/ ownership for whom it is forbidden to hold/ own a weapon, as the person may have been convicted in the past of an intentional crime or a crime committed with a firearm etc.

3.) The IS records enable immediate tracing of a person in possession or ownership of a firearm and who ceased to meet the statutory conditions for possession/ ownership of the firearm. As

a result, firearms can be removed from potentially dangerous people almost immediately.

4.) The management of a detailed IS provides a clear advantage and assistance to law enforcement authorities in dealing with crimes and disarming criminals. The information generated by the Firearms and Ammunition IS can also significantly assist law enforcement authorities that respond directly to a threat or an event by providing information on whether the firearms, number and model, may be located at the intervention scene.

### **2.7. Interoperability at the national level**

Each EU Member State manages several ISs. They collect and process various data about persons, brokers, specific services, goods or processes etc. In addition, growing cooperation of national organizations leads to the need to share and promote the exchange of certain information.

The Firearms and Ammunition IS is a system that cannot function without interoperability with other national systems. In the case of holders/ owners of firearms, it is possible to collect, from other IS, for example, data on their permanent/temporary residence or loss of reliability or integrity.

The more national ISs are involved in the composition of firearms and ammunition IS data, the sooner it is possible to monitor firearms-related incidents in real-time. In addition, it creates a continuously updated picture of the state of the firearm or the state concerning its holder/owner.

### **3. IS attributes according to EU (illegal part)**

The part of the IS that collects data on firearms and ammunition derived from crime should contain information on firearms that have not been identified in the part of the IS that covers legally registered firearms. These firearms have no history or have never been appropriately registered before, either nationally or in the IS of another state.

Given that there is always the possibility that seized firearms from crime in one state can be identified in the IS of



another state, states must inform each other about the seizure of "firearms without a past". This theory is confirmed by one of the points of the Council Conclusions on Internal Security and the European Police Partnership of 2020, which reads: "information, necessary to perform his or her duties, should be made available to any law enforcement officer in every Member State, from any other Member State, in accordance with applicable law".

In view of the above, we can summarize the significance of the IS part on illicit firearms into two points: 1. it is to collect and analyze data on lost, stolen, seized firearms; 2. it is necessary to send information to other transnational ISs, e.g. IS Europol-SIENA; Schengen Information System; IS Interpol- iArms. This means that it should be capable of interoperability at the transnational level.

### **3.1 Systematic and harmonized collection of data on seizures of firearms**

The most relevant document underlining the importance of collecting firearms information from information systems is the UNODC Global Study on Firearms Trafficking 2020.

The section on "Modalities for firearms to enter the black market" states: In contrast, the vast majority of firearms, and indeed of trafficked firearms, are manufactured legally by licensed manufacturers. In order to understand how the black market for firearms is supplied, it thus becomes crucial to understand the point at which firearms cross over from the licit sphere to the illicit sphere. Once a firearm enters the illicit market, it can, in principle, continue to be trafficked indefinitely unless taken out of circulation; hence diversion is only the beginning of the trafficking chain. The transition from the licit sphere into the black market can occur at various points of the firearm's life cycle: domestic or international transfer and transit, storage, possession and use or final disposal. Many firearms seized from illicit circulation are recorded as lost or stolen from their legitimate holder (who may be a private individual, national law enforcement or defence forces, or personnel of private security companies, et cetera). The firearm can be from a licensed

outlet, quite possibly without violating any laws in so doing, precisely to sell it either on the black market (in the same country or not) or to a pre-determined buyer who would otherwise not be eligible to own such a firearm. On the other hand, there may be situations where an individual with a clean criminal record buys a firearm from a licensed outlet, quite possibly without violating any laws in so doing, precisely with the intention of selling it to someone who would not be able to do so due to its criminal history.

The study points out that each firearm and ammunition IS should collect and store data on legally held firearms but should also include a database of firearms derived from illegal activities.

The composition of the database on illicit firearms can be based on the Illicit arms flows questionnaire (IAFQ), developed by UNODC in cooperation with national and international experts, relevant international and regional NGOs and research entities to collect data on arms seizures from a case by case. This data collection questionnaire is to be distributed annually to all Member States in order to collect data on firearms in a uniformed and standardized way.

UNODC was mandated by the Conference of the Parties to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and its Additional Protocols, at its seventh and eighth sessions, to regularly collect and analyze quantitative and qualitative information and appropriately disaggregated data on trade in firearms, their parts and components and ammunition (Spapens, 2007).

One of the aims of the already mentioned UNODC Global Study on Firearms Trafficking 2020 is to promote effective data collection within the IAFQ, which should be simplified and significantly strengthened at the national level in the collection of data on weapons, capabilities, tools and mechanisms: In order to prevent and combat the trade in firearms, it is necessary to increase capacities, procedures and tools to identify the illicit origin of firearms seized, found and transferred and to record the results in an accessible way. Particular emphasis should be placed on recording information on firearms and their firearms in a

criminal context during the various steps of the investigation in an easily aggregately way; improving mechanisms and capacity for domestic and international tracking of seized firearms; centralization of relevant data in national databases, which can assist in tracing and support the investigation of their possible illegal origin. In addition, the collection and analysis of data on lost and stolen firearms can further contribute to the development of analysis of the firearms trade and how these firearms are being misused.

## **DISCUSSION**

Through the 2020-2025 EU action plan on firearms trafficking, the European Commission reiterated its recommendation to the Member States in point 4.2.2. Priority no. 2 "Building a better intelligence image": to systematically enter information on lost and stolen firearms, as well as on sold weapons, which can be easily converted into firearms, into the Schengen Information System, and to search in it when they seize a firearm. The Commission will support initiatives to allow national authorities to search and/or register simultaneously in the Schengen Information System and in the iARMS system operated by Interpol. Furthermore, member States and South-East European partners should systematically record stolen and lost firearms in iARMS.

Interoperability of the connection of the National Firearms and Ammunition Information System to the SIS or iArms is also justified by Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816.

Each national Firearms and Ammunition IS must therefore be able to set its functionalities so that in time other transnational information systems can be filled in automatically and replace today's mechanical data filling that does not provide an immediate picture of the status and location of a firearm.

## **CONCLUSION**

Based on an analysis of several EU and UNODC documents addressing issues related to firearms and ammunition, we point out that Directive 2017/853 provides the basic framework on what the functioning of a modern national IS for firearms and ammunition should be based on.

At the same time, we would like to emphasize that the fulfillment of the Directive's objectives by the Member States is a key factor in managing the fight against the side effects of crimes committed by or in connection with illicit firearms (e.g. illicit manufacturing and trafficking in firearms). Therefore, the application of national law must be based on the implementation of Directive 2017/853.

In the light of the above, it can be concluded that national Firearms and Ammunition ISs must be developed as an effective tool to protect the population against all forms of organized crime, including terrorism, in order to improve the security situation in the country as well as throughout the EU. Each IS should systematically monitor the "life cycle of a firearm" from the firearm manufacturer/ importer through the purchaser/ owner to the destruction/ export of the firearm. Furthermore, it should cover the collection of data on firearms from both the legal and illegal spheres.

Effective fight against illicit trade in firearms and the threat of terrorism to increase security, whether at the national or international level, should be based on systematic collection of data on legal firearms holders/ owners, information on all manufactured, found, seized firearms. Furthermore, the collected information should be analytically processed based on outputs from modern IS, so that the effectiveness of combating all the effects of crime committed by illicit firearms can only be multiplied.

## RECOMMENDATIONS

No	Recipient	Recommendation	Expected results
1.	Ministries of Interior (Home Affairs) of EU Member States	Follow recommendations of EU and UNODC related to Firearms and Ammunition Information Systems	Creating high-level national Firearms and Ammunition Information Systems capable of interoperability
2.	European Commission	Simplify the possibilities of drawing financial support resources for EU Member States when creating, developing or renewing national Firearms and Ammunition Information Systems	More high-level national Firearms and Ammunition Information Systems

## References:

1. Duquet, N. (2016). Firearms acquisition and the terrorism- criminality nexus. T.Renard. Counterterrorism in Belgium: Key challenges and policy options. Egmont Instituut. 51-57.
2. Florquin, N., King, B. (2018). From legal to lethal. Converted Firearms in Europe. Small Arms Survey, Graduate Institute of International and Development Studies.
3. Kirst, N., F. (2020). Firearms Regulation in the European Union: Striking a Delicate Balance Between Single Market and Security. Fordham Int'l L.J.,43(4), 855.
4. Spapens, A., C., M. (2007). Trafficking in Illicit Firearms for Criminal Purposes within the European Union. European Journal of Crime. Criminal Law and Criminal Justice, /15(3), 359-381.
5. Suchanek, P. (2016). Deactivation of weapons from the perspective of European Union and Kosovo. Internal Security; Szczytno, 8 (1), 123-136, DOI:10.5604/20805268.1231546.

## **GROUND FOR RESTRICTION ON FREEDOM OF ASSOCIATION IN THE CONSTITUTIONS OF UKRAINE AND THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: A COMPARATIVE AND LEGAL ASPECT**

*Kateryna Danicheva<sup>\*</sup>, Hanna Zubenko<sup>\*\*</sup>*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.6>

**Abstract.** The peculiarities of the constitutional and legal consolidation of the grounds for restricting the freedom of association in Ukraine and the European Union member states are studied. We researched the grounds enshrined in international legal treaties and constitutions of Bulgaria, Italy, Spain, Poland, Portugal, Hungary, Germany, the Czech Republic and others. Furthermore, we considered the peculiarities of restriction of the right to freedom of association following the legislation of Ukraine. We proposed to amend Part 1 of Art. 37 of the Constitution of Ukraine on the prohibition of the formation and operation of political parties and public organizations, whose program goals or actions aim to promote communist and/or National Socialist (Nazi) totalitarian regimes and their symbols.

**Keywords:** freedom of association, restrictions on freedom of association, constitution, member states of the European Union, Ukraine.

---

<sup>\*</sup> Danicheva Kateryna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and Municipal Law Department, Faculty of Law, V.N. Karazin Kharkiv National University Svobody sq., 6, Kharkiv, 61022, Ukraine, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0034-8499>

<sup>\*\*</sup> Zubenko Hanna, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Constitutional and Municipal Law Department, Faculty of Law V. N. Karazin Kharkiv National University, Svobody sq., 6, Kharkiv, 61022, Ukraine. E-mail: [zubenkoa@ukr.net](mailto:zubenkoa@ukr.net), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2709-4348>

## **ВСТУП**

Однією з ознак демократичної, соціальної, правової держави є визнання та дотримання конституційних прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини згідно зі ст. 3 Конституції України є головним обов'язком держави (Конституція України, 1996). У зв'язку з цим, одним із актуальних питань в наш час є проблема конституційно-правового закріплення прав і свобод людини і громадянина, у тому числі підстав їх обмеження державою.

Зазначимо, що більшість конституційних прав і свобод не є абсолютними, а отже можуть допускатися їх обмеження. При цьому встановлення будь-яких обмежень повинно відповідати певним вимогам, і жодне з таких обмежень не повинно повністю нівелювати конституційне право чи свободу.

Серед конституційних прав і свобод, що знайшла своє закріплення як в Конституції України, так і основних законах Європейського Союзу важливу роль відіграє така політична свобода, як свобода об'єднання, реалізуючи яку громадяни мають можливість створювати різноманітні громадські формування з метою здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення різноманітних суспільних інтересів. Вона також має відносний характер, та може бути обмежена в певних випадках, передбачених конституціями вищезазначених держав. У зв'язку з вищезазначеним, метою нашого є розкриття підстав обмеження свободи об'єднання в конституціях України та держав-членів Європейського Союзу.

## **РЕЗУЛЬТАТИ**

Перш ніж дослідити підстави обмеження свободи об'єднання, вбачається за доцільне розкрити сутність та зміст поняття “обмеження прав і свобод”. Деякі вітчизняні та зарубіжні вчені висловлюють наступні думки щодо сутності такого обмеження, а саме: “Обмеження фундаментальних прав людини відповідно до принципу верховенства права

полягає у забезпеченні легітимного втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага” (Савчин, 2019, с. 151-152); “Під обмеженням прав людини можна розуміти діяльність владних суб’єктів, насамперед, компетентних державних органів, по встановленню меж (обмежень) щодо здійснення прав людини” (Римаренко, 2006); або “встановлені правовими нормами межі реалізації фізичною особою прав (свобод), що виражаються в заборонах, вторгненнях, обов’язках, відповідальності, існування яких зумовлене необхідністю захисту визначених законом цінностей та забезпечення необхідного балансу між інтересами особистості, суспільства і держави” (Комзюк, 2015, с. 57-58).

Щодо визначення властивостей обмежень прав і свобод, повністю погоджуємось в цьому питанні з М. Савчиним, який зазначає, що під межами обмежень прав людини визначається сукупність усіх явищ, які окреслюють зміст та обсяг прав людини. До складу цих явищ можуть входити, зокрема, юридичні норми, встановлені міжнародним чи національним правом. У такому разі певні обмеження (межі) прав людини є наслідком нормотворчої діяльності відповідно міжнародних чи державних органів (Савчин, 2019, с. 151).

Для того, щоб дослідити підстави обмеження свободи об’єднання, перш за все слід звернемо увагу на міжнародні стандарти щодо цього питання. Так, згідно з ч. 2 ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права користування правом на свободу асоціації не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи громадської безпеки, громадського порядку, охорони здоров’я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень користування цим правом для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції (Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, 1966).



Подібні обмеження щодо реалізації права на створення професійних спілок містяться у Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права. Зокрема, відповідно до п. а ст. 8 вищезазначеного міжнародного договору держави, які беруть участь у Пакті, зобов'язуються забезпечити право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати до них на свій вибір при єдиній умові додержання правил відповідної організації. Користування зазначеним правом не підлягає жодним обмеженням, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших (Міжнародний пакт про економічні, соціальні і права, 1966).

Схожий зміст має норма ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідно до якої здійснення свободи об'єднання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 1950). Таким чином, згідно з Конвенцією, обмеження свободи об'єднань має бути встановлено законом, переслідувати одну або декілька законних цілей і бути необхідним в демократичному суспільстві.

Дотримуючись вищезазначених вимог, держави-члени Європейського Союзу, які є учасниками Конвенції, у власному законодавстві передбачають схожі підстави обмеження свободи об'єднання. Дослідимо їх більш докладно.

Зокрема, ч. 2 ст. 58 Конституції Польської Республіки має відсильний характер, та закріплює заборону об'єднань, мета або діяльність яких суперечить Конституції або закону. В свою чергу, якщо звернутися до ст. 13 Конституції вищезазначеної держави, забороняються політичні партії та інші організації, що звертаються у своїх програмах до тоталітарних методів і практики нацизму, фашизму і комунізму, а також ті, програма і діяльність яких передбачає або припускає расову і національну ненависть, застосування насильства з метою захопити владу чи впливати на політику держави, або передбачає таємність структур або членства (Конституція Польської Республіки, 2018, с. 27, 18).

Згідно з ч. ч. 1,2 ст. 9 Основного Закону ФРН забороняються об'єднання, цілі або діяльність яких суперечать кримінальним законам або спрямовані проти конституційного ладу або проти ідеї взаєморозуміння народів (Основний Закон ФРН, 1949). “Гарантується право на створення громадських об'єднань. Зазначене право може бути обмежено Актом парламенту в інтересах громадського порядку” – зазначається в Конституції Королівства Нідерландів (Конституція Королівства Нідерландів, 1983).

Відповідно до ст. 18 Конституції Італійської Республіки забороняються таємні об'єднання і такі, що хоча б опосередковано переслідують політичні цілі, досяжні за допомогою організацій військового характеру (Конституція Італійської Республіки, 2018, с. 23). Схожий зміст має ч. 1 ст. 46 Конституції Португальської Республіки, відповідно до якої громадяни мають право вільно і без будь-якого дозволу засновувати об'єднання, якщо ці об'єднання не виступають за насильство і їх цілі не суперечать кримінальному закону (Конституція Португальської Республіки, 1976).

Свободі об'єднання присвячено також ст. 22 Конституції Іспанії: “Визнається право на об'єднання. Об'єднання, які мають на меті або застосовують засоби, що класифікуються законом як злочинні, є незаконними. Розпуск або призупинення діяльності об'єднань можливо тільки в

силу обґрунтованого судового рішення. Забороняються таємні і воєнізовані об'єднання" (Конституція Іспанії, 1978).

Якщо звернути увагу на особливості закріплення обмежень свободи об'єднання в Конституції Румунії, то згідно зі ст. 37 громадяни можуть вільно об'єднуватися в політичні партії, професійні спілки і в інші форми асоціації. Партії або організації, цілі або діяльність яких спрямовані проти політичного плюралізму, принципів правової держави або проти суверенітету, цілісності або незалежності Румунії, неконституційні. Об'єднання таємного характеру забороняються (Конституція Румунії, 1991).

Стаття 11 Конституції Болгарії забороняє утворення політичних партій на етнічній, расовій чи релігійній основі, а також партії, метою яких є насильницьке захоплення державної влади. А стаття 12 забороняє об'єднанням громадян, включаючи і профспілкові, ставити перед собою політичну мету і займатися політичною діяльністю, які притаманні тільки політичним партіям (Конституція Республіки Болгарії, 1991).

Відповідно до ст. 42 Конституції Словенії гарантується право мирних зібрань і громадських об'єднань. Кожен має право на свободу об'єднання з іншими людьми. Обмеження цих прав можуть бути встановлені законом, якщо це необхідно в інтересах забезпечення безпеки держави або громадського правопорядку, а також для запобігання поширенню небезпечних інфекцій (Конституція Словенії, 1991).

В Конституції Чеської Республіки зазначається, що право вільно об'єднуватись може бути обмежене лише у встановлених законом випадках, якщо це необхідно в демократичному суспільстві для забезпечення безпеки держави, охорони громадської безпеки та порядку, запобігання злочинам або захисту прав і свобод інших осіб (Конституція Чеської Республіки, 1992).

Згідно з ч. 3 ст. 29 Конституції Словацької Республіки виконання права вільно асоціюватися може бути обмежено лише у випадках, передбачених законом, якщо це є

необхідним для демократичного суспільства для забезпечення безпеки держави, захисту громадського порядку, запобігання злочин або захисту прав та свобод других осіб (Конституція Словачкої Республіки, 1991).

“Право на свободу об'єднання обмежене заборонаю загрожувати насильством демократичному конституційному ладу, а також незалежності, єдності і територіальній цілісності Республіки Хорватія” – зазначається в ч. 2 ст. 43 Конституції Хорватії (Конституція Республіки Хорватія, 1990).

Таким чином, дослідивши положення конституцій вищезазначених держав-членів Європейського Союзу, можемо зазначити, що підставами обмеження свободи об'єднання в цих державах є:

- невідповідність мети утворення громадського формування або його діяльності конституції або закону (в деяких державах – кримінальному закону) (Польща, Литва, Іспанія, Португалія, ФРН);
- спрямованість цілей або діяльності об'єднання проти конституційного ладу (ФРН, Хорватія);
- посягання на суверенітет та територіальну цілісність держави, безпеку держави, насильницьке захоплення державної влади (Болгарія, Румунія, Хорватія);
- посягання на громадську безпеку, громадський порядок (Чехія, Словенія);
- спрямованість діяльності громадського об'єднання на розпалювання расової, національної, етнічної або релігійної ворожнечі (Болгарія, Польща);
- спрямованість діяльності громадського об'єднання проти політичного плюралізму, принципів правової держави (Румунія);
- посягання на права і свободи інших осіб (Чехія);
- створення таємних об'єднань (Румунія, Італія, Іспанія, Польща);

– створення ними воєнізованих формувань чи досягнення цілей за допомогою організацій військового характеру (Італія, Болгарія, Іспанія, Португалія).

Подібні обмеження права на свободу об'єднання закріплені й Конституцією України. При цьому, їх встановлення повинно відповідати певним вимогам, зокрема, обмеження не можуть нівелювати право на свободу об'єднання чи посягати на власне її суть. Розкриємо зміст цих вимог.

По-перше, обмеження, що стосуються реалізації свободи об'єднання, мають ґрунтуватися на конституції чи іншому законі. Вони мають бути передбачені законом і запроваджуватися таким чином, щоб виключалося їх свавільне застосування. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 64 Основного Закону України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (Конституція України, 1996). При цьому конституційно-правові норми, якими встановлюються обмеження повинні бути доступними і достатньо чіткими для того, щоб особи та об'єднання могли переконатися в тому, що їхня діяльність не порушує встановлені обмеження.

По-друге, правові положення, що обмежують право на свободу об'єднання, повинні спрямовуватися на досягнення законної мети, тобто в їх основу мають покладатися виключно законні цілі, визначені законодавством. Як слушно зазначив з цього приводу Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 1.06.2016 р. № 2-рп/2016: “обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають ... переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети ...” (Рішення Конституційного Суду України, 2016).

По-третє, такі обмеження мають бути необхідні в демократичному суспільстві та пропорційними переслідуваній законній меті. Тобто тільки беззаперечна і нагальна потреба може бути підставою для втручання в

здійснення права на свободу об'єднання. А у разі обмеження конституційного права на свободу об'єднання законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти законної мети з мінімальним втручанням у реалізацію цього права і не порушувати його сутнісний зміст.

Відповідно до ч. 1 ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (Конституція України, 1996). Також згідно з ч.ч. 1,2 ст. 37 Конституції України утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються. Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань (Конституція України, 1996).

Таким чином, згідно з основним законом, підставами обмеження права на свободу об'єднання в Україні є:

- інтереси національної безпеки;
- інтереси громадського порядку;
- охорона здоров'я населення;
- захист прав і свобод інших людей.

Крім того, підстави щодо обмеження і діяльності окремих видів громадських формувань закріплюється відповідним законом, що регулює статус того чи іншого формування. Зокрема, згідно з ч.ч. 1,2 ст. 4 Закону України

«Про громадські об'єднання» утворення і діяльність громадських об'єднань, мета (цілі) або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їхньої символіки, забороняються. Громадські об'єднання не можуть мати воєнізованих формувань (Про громадські об'єднання, 2012).

Схожу норму містить й Закон України «Про політичні партії в Україні»: «Утворення і діяльність політичних партій забороняється, якщо їх програмні цілі або дії спрямовані на: 1) ліквідацію незалежності України; 2) зміну конституційного ладу насильницьким шляхом; 3) порушення суверенітету і територіальної цілісності України; 4) підрив безпеки держави; 5) незаконне захоплення державної влади; 6) пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової чи релігійної ворожнечі; 7) посягання на права і свободи людини; 8) посягання на здоров'я населення; 9) пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки. Політичні партії не можуть мати воєнізованих формувань» (Про політичні партії, 2001).

Таким чином, положення вищезазначених законів відповідають ч. 1 ст. 36 та ч. 1 ст. 37 Конституції України, та доповнені такою підставою, як пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки. Доречі, заборона політичних партій, які пропагують вищезазначені режими, передбачається також Конституцією Польської Республіки (ст. 13).

## **ВИСНОВКИ**

Таким чином, дослідивши підстави обмеження свободи об'єднання в конституціях України та держав-членів Європейського Союзу можемо дійти висновку, що в цілому конституційно-правова регламентація таких підстав в Конституції України відповідає міжнародним стандартам та конституційній практиці держав-членів Європейського Союзу. Ними є інтереси національної безпеки та громадського порядку, необхідність охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Крім того, такі обмеження мають бути передбачені Конституцією України, спрямовані на досягнення легітимної мети, бути необхідні в демократичному суспільстві та пропорційними переслідуваній меті.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Враховуючи вищезазначене, вважаємо Україною щодо конституційного закріплення підстав обмеження утворення і діяльності громадських формувань має бути запозичений досвід Польської Республіки, а в ч. 1 ст. 37 Конституції України закріплена така підстава щодо обмеження утворення і діяльності політичних партій і громадських організацій як пропаганда комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів та їх символіки.

## **References:**

1. Komzuk, M.A. (2015). *Ponyattia, zmist, vidu ta formi obmejennia osobistoї svobody gromadian za administrativnim pravom. Evropejski perspektivi*, 1, 52-58.
2. *Konvensia pro zaxist prav ludini i osnovopolojnih svobod* (1950). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_004).
3. *Konstitucia Ispanii* (1978). Retrieved from <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM#10>.
4. *Konstitucia Korolivstva Niderlandiv* (1983). Retrieved from <https://worldconstitutions.ru/?p=143>.



5. Konstitucia Portugalskoi Respubliki (1976). Retrieved from <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.
6. Konstitucia Respubliki Bolgarii (1991). Retrieved from [http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/bgr\\_constitut.html](http://lib.rada.gov.ua/static/LIBRARY/catalog/law/bgr_constitut.html).
7. Konstitucia Respubliki Xorvatia (1990). Retrieved from <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf>.
8. Konstitucia Rumunii (1991). Retrieved from <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>.
9. Konstitucia Slovatskoi Respubliki (1991). Retrieved from [https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460\\_1992\\_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127](https://www.slov-lex.sk/documents/10184/493489/460_1992_1.pdf/716c7f51-7b5b-416f-9fbe-f09b4dcb2127).
10. Konstitucia Slovenii (1991). Retrieved from [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm).
11. Konstitucia Ukraini (1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
12. Konstitucia Cheskoi Respubliki (1992). Retrieved from [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/czech/czech--r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/czech/czech--r.htm).
13. Mijnarodniy pakt pro gromadianski i politichni prava (1966). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text).
14. Mijnarodniy pakt pro ekonomichni, socialni i kulturni prava (1966). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text).
15. Osnovniy Zakon FRN (1949). [https://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/germany/german-r.htm](https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/germany/german-r.htm).

16. Verkhovna rada Ukrainy. (2012). Pro gromadski objednannia № 4572-VI. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.

17. Verkhovna rada Ukrainy. (2001). Pro politichni partii v Ukraini № 2365-III. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>.

18. Rimarenko U. (2006). Privatne jittia i policia. <https://westudents.com.ua/glavy/68495-52-klasifikatsya-ta-mejzdynennya-prav-lyudini.html>.

19. Konstytutsiinyi Sud Ukrainy (2016). Rishennia u spravi za konstituciinim podanniam Upovnovajenogo Verhovnoi Radi Ukraini z prav ludini shodo vidpovidnosti щодо відповідності Конституції України (konstitucinosti) polojenia tretjogo rechennia chastini pershoi statti 13 Zakonu Ukraini «Pro psihiatrichnu dopomogu» (sprava pro sudoviy control za gospitalizacieu nediezzdatnix osib do psixiatrichnogo zakladu). № 2-пп/2016. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16#Text>.

20. Savchin, M.V. (2019). Porivnialne konstitucine pravo. K. : Urinkom Inter.

21. Shapoval, V. (2018). Konstitucia Italiiskoi Respubliki. K. : Moskalenko O.M.

22. Shapoval, B. (2018). Konstitucia Polskoi Respubliki. K.: Moskalenko O.M.

## ANALYSIS OF THE STATE OF SOCIAL RESPONSIBILITY AS A COMPONENT STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF DOMESTIC ENTERPRISES

*Liubov Lipych<sup>\*</sup>, Alla Fatenok-Tkachuk<sup>\*\*</sup>, Oksana Khilukha<sup>\*\*\*</sup>, Mykola Nadeiko<sup>\*\*\*\*</sup>, Kushnir Myroslava<sup>\*\*\*\*\*</sup>, Iryna Volynets<sup>\*\*\*\*\*</sup>, Viktor Zagoruyko<sup>\*\*\*\*\*</sup>*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.7>

**Abstract.** The enterprise development strategy should include new challenges of a society that meet the Sustainable Development

---

<sup>\*</sup> Lyubov Lipych, Doctor of Economics, Professor, Department of Entrepreneurship, Trade and Logistics, Lutsk National Technical University, Lvivska 75, Lutsk, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9059-7271>

<sup>\*\*</sup> Alla Fatenok-Tkachuk, PhD in Economics, Associate Professor, Department of Accounting and Taxation, Lesia Ukrainka Volyn National University, Prosp. Voli, 13, 43025 Lutsk, Ukraine ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6200-4873>

<sup>\*\*\*</sup> Oksana Khilukha, PhD in Economics, Associate Professor, Department of Business Economics and Information Technologies, Lviv University of Business and Law, Kulparkivska, 99, 79021 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1228-7171>

<sup>\*\*\*\*</sup> Mykola Nadeiko, PhD in Economics, Senior Lecturer, Department of Business Economics and Information Technologies, Lviv University of Business and Law, Kulparkivska, 99, 79021 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1011-3477>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Myroslava Kushnir, PhD in Economics, Associate Professor, Department of Applied Economics and Business, Ukrainian Catholic University, Ilariona Svetsitskoho 17, Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4441-4278>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Iryna Volynets, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Management and Administration, Lesya Ukrainka Volyn National University, Prosp. Voli, 13, 43025 Lutsk, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2556-2109>

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Viktor Zagoruyko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Management, Lutsk National Technical University, Lvivska 75, Lutsk, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0183-7780>

Goals. The purpose of this research is to form a method of analyzing the state of social responsibility of the enterprise using macro-level indicators. The application of such methodological recommendations in the environmental analysis will contribute to adopting practical strategic goals in the direction of increasing social responsibility. We determined the system of indicators of the macroenvironment, and carried out the analysis of social responsibility management according to external vectors.

We revealed the priority factors of success as a result of the introduction of corporate social responsibility management based on a technique of the analysis of hierarchies. As a result, we proved that the most critical factors of success could be considered as growth of productivity of the enterprise, cost reduction, the possibility of diversification of markets.

**Keywords:** enterprise development strategy, Sustainable Development Goals, social responsibility, increasing social responsibility.

## ВСТУП

Розвиток суб'єкта господарювання – неможливий без врахування змін, що відбуваються у глобальному просторі. Можна стверджувати, що наприкінці XX століття людство почало усвідомлювати відповідальність за свої вчинки. «Відповідальність – це визнана обов'язком турбота про інше буття, яке внаслідок загрози своїй уразливості вимагає «опікування». Проте потенційний страх уже вводить до вихідного питання, з яким від початку тільки й можна уявити будь-яку активну відповідальність, а саме: що трапиться із цим буттям, якщо я про нього не подбаю?» (Yonas, H., 2001).

На сьогодні відсутня можливість ідентифікувати рівень соціальної відповідальності менеджменту підприємства через відсутність певного нефінансового звіту. У Глобальній ініціативі зі звітності відзначено: «... Компаніям важко представити наслідки своєї діяльності, тому існує потреба їх вимірювати на більш систематичній основі, та результати, яких вони досягають завдяки їх інвестиціям в громади... Існує потреба в використанні інструментів і методів, завдяки яким можна відслідковувати (моніторити) вплив протягом

часу» (Hilukha, O., Nadieiko, M., 2020). Наявність та рівень корпоративної соціальної відповідальності варто встановлювати та оцінювати у стратегічному плануванні розвитку з метою пошуку шляхів підвищення її ефективності.

## **РЕЗУЛЬТАТИ**

Отримання прибутку перестає бути стратегічною ціллю менеджменту підприємств. Розуміння поняття «соціальна відповідальність» виникає через усвідомлення взаємовідносин між бізнесом та його зовнішнім середовищем і має здійснюватися на філософському, соціологічному і психологічному рівнях пізнання. Як вказує А. Лахіна, «у різних країнах участь бізнесу у вирішенні соціальних проблем або жорстко регулюється в межах діючого комерційного, податкового, трудового, екологічного законодавства, або здійснюється самостійно під дією соціально етичних принципів і норм, спеціально встановлених стимулів і пільг» (Lakhina, A. P., 2009). Однак, існування хоча б одного з цих підходів є необхідною умовою нормального функціонування будь-якої держави.

Період швидких змін зовнішнього середовища висуває нові вимоги до теорії та практики відповідальності, з врахуванням етичних норм. Значне зменшення вичерпних ресурсів, недостатність товарів для споживання, погіршення навколишнього середовища, зростаючі проблеми екології спонукає людей до більш відповідального ставлення як до оточуючого світу так і людини, яка знаходиться поряд. Етика майбутнього вимагає постійного навчання протягом життя людини, з метою усвідомлення науково-технічного прогресу.

Усвідомлення відповідальності притаманне і бізнесу, який здійснюється у соціальному середовищі, а тому бере на себе обов'язок створити гідні умови для своїх робітників, збереження сталого середовища свого існування (певної території, інтересів громади), і навколишнього середовища (утилізація відходів, попередження шкоди екосистемам). Відповідальність перед суспільством диктується його потребами, коли виникає потреба об'єднання зусиль для

вирішення певних проблем, що вимагає створення особливих інститутів, на які суспільство покладає функції захисту людини та формування безпечного середовища в екологічному, правовому, гуманітарному та інших аспектах.

Викладаючи сутність поняття «соціальної відповідальності», частина науковців визнає лише якийсь один напрям, на який варто звертати увагу. Наприклад, М. Фрідман, вважає, що єдина відповідальність бізнесу – це зростання прибутку акціонерів, оскільки бізнес допомагає суспільству уже тим, що виробляє товари, забезпечує його необхідними послугами і створює робочі місця. За теорією А. Керолла, Г. Боуена підтримка соціальної відповідальності полягає у відповідності економічним, правовим, етичним і дискреційним очікуванням суспільства в даний період часу, але таке твердження, на нашу думку, швидше нав'язування, а не власне переконання доцільності

Проаналізувавши все вище сказане, можна стверджувати, що соціальна відповідальність менеджменту або менеджмент соціальної відповідальності є джерелом виникнення корпоративної соціальної відповідальності. Тобто сучасні принципи управління мають сприяти формуванню комплексу дій націлених на забезпечення безпеки та розвитку суб'єктів внутрішнього (добробут співробітників, акціонерів) і зовнішнього середовища підприємства (розвиток суспільства, збереження навколишнього середовища) зокрема, так і людства в цілому не порушуючи цінностей та правил, на яких базуються корпоративна культура підприємства.

Зазвичай, для вирішення питань розроблення власних методик, починають з аналізування інформації із загальнодоступних джерел. Мета такого дослідження у нашому випадку – доступність можливості здійснення аналізу стану менеджменту соціальної відповідальності за зовнішніми векторами системи корпоративної культури.

Для виконання цього завдання варто систематизувати інформацію у такій послідовності:

Аналіз стану менеджменту соціальної відповідальності на основі моніторингу макроекономічних показників у розрізі зовнішніх векторів системи корпоративної культури.

Визначення рівня поінформованості регіональних органів управління про соціально відповідальний бізнес.

Моніторинг ставлення управлінських структур до необхідності впровадження системи корпоративної соціальної відповідальності підприємств України на основі матриці компанії SA.

Виявлення пріоритетних факторів успіху як результату менеджменту корпоративної соціальної відповідальності за зовнішніми векторами системи корпоративної культури.

Для виконання першого завдання слід ідентифікувати макроекономічні показники, які на нашу думку характеризують стан менеджменту соціальної відповідальності за окремими векторами системи корпоративної культури.

Здійснивши аналіз соціальної відповідальності в межах національної економіки згідно макроекономічних показників у контексті відповідальності перед громадою можна зробити такі висновки. Кількість безробітних віком 15-70 років (за методологією МОП) протягом 2015-2017 років дещо зростало в межах 1,5 % в рік, але вже до кінця 2019 року прослідковувалася стійка тенденція зниження до 1487,7 тис. осіб. У порівнянні з 2015 роком відбулось зменшення кількості безробітних на 10,1 %. Зрозуміло, що ситуація у 2020 році ускладнилась і за прогнозами Міністерства статистики кількість безробітних може зрости на 23 %.

Якщо розглядати причини звільнення осіб працездатного віку то можна зробити висновок, що найбільша частка звільняється за власним бажанням, за угодою сторін. На кінець 2019 року частка таких осіб становила 39,6 %. Звільнені у зв'язку із закінченням строку контракту або договору найму складають у середньому 8,7 %. Тобто підприємства в більшості випадків продовжують контракти зі своїми працівниками. П'ята частина безробітних вивільнені з економічних причин.

Кількість штатних працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці, відсотків до облікової кількості штатних працівників (на кінець 2019 р.) становила 29,6 %. З яких найбільша частка це промисловість – 34 %, у тому числі у напрямку добувна промисловість і розроблення кар'єрів – 66,5 %. У структурі переробної промисловості: виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення – 59,5 %; виробництво хімічних речовин і хімічної продукції – 37,3 %; металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування – 55,4 %; водопостачання; каналізація, поводження з відходами – 36,5 %.

Протягом 2015-2019 років кількість потерпілих від нещасних випадків (гострих професійних захворювань (отруєнь/аварій) та від нещасних випадків зі смертельним наслідком тримається на рівні 4, тис. осіб. У порівнянні з 2000 р, коли ця цифра сягала 34,3 тис. осіб можна вважати, що ситуація значно покращилась. Але ця стабільність протягом останнього періоду свідчить про відсутність змін у кращу сторону.

Відповідно, кількість штатних працівників, які мають право на хоча б один із видів пільг і компенсацій, відсотків до облікової кількості штатних працівників (на кінець 2019 р.) складає 33,3 %. Найвищий відсоток 33,3 кількості штатних працівників, які мають право на хоча б один із видів пільг і компенсацій, відсотків до облікової кількості штатних працівників є у таких видах діяльності як: добувна промисловість і розроблення кар'єрів – 68 %; в переробній – виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення – 64,6 %; виробництво хімічних речовин і хімічної продукції – 39,2 %; металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування – 58,6 %; водопостачання; каналізація, поводження з відходами – 41,9 %. Тобто, понад 50 % найнятих осіб мають право окремі категорії пільг та компенсацій за шкідливі умови праці.

За таких умов працю людей має бути захищеною. У зв'язку з неефективною роботою профспілкових організацій або повною її відсутністю актуальним є питання



колективного договору. Згідно статистичних даних на початок 2020 року 73,2 % найнятих працівників було охоплено колективними договорами. Найнижчий відсоток покриття працівників охоплених колективним договором – будівництво 40, 1 %, оптова та роздрібна торгівля – 38, 2 %, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів – 36,8 %, тимчасове розміщування й організація харчування – 27,1, операції з нерухомим майном – 39,9 %. Якщо зважати, що саме ці види діяльності в переважній більшості, постраждали від пандемії то результати за цим показником на початок 2020 року будуть значно гірші.

Основні доходи фізичні особи отримують за місцем основної роботи. Тому матеріальне мотивування працівників та забезпечення їхнього рівня життя є одним з напрямків соціальної відповідальності підприємства. Як бачимо з рис. 2 розмір середньомісячної номінальної заробітної плати постійно зростає. У порівнянні з 2015 роком рівень заробітної плати зріс у 2,5 рази з 4195 грн до 10497 грн. в свою чергу середньомісячна заробітна плата реальна коливається і протягом 2017-2019 рр. знижується.

Крім цього варто зазначити, що відбувається позитивна динаміка щодо перерозподілу кількості штатних працівників за рівнем номінальної заробітної плати.

Кількість працівників з мінімальною заробітною платою протягом останніх трьох років знизилась з 29,3 % до 5,4 %. Кількість працівників, що мають середньомісячну заробітну плату у розмірі від 5 до 10 тис. грн майже не змінна і коливається в межах 18 %. У двічі зросла кількість осіб, що отримують заробітну плату понад 10 тис. грн, а саме до 41,6 %. Але такі тенденції навряд є наслідком підвищення соціальної відповідальності менеджменту підприємств. Скорше всього цьому посприяли підвищення мінімальної заробітної плати, зростання курсу валют та інші зміни, що відбулися в національній економіці.

Протягом останніх 10 років наші підприємства зазнали значної модернізації, реконструкції, переобладнання. Це позитивно впливає на збільшення обсягів випуску та

реалізації продукції, що у свою чергу сприяє зростанню податкових надходжень на місцях. На протязі 2015–2019 рр. ми бачимо постійне, хоча і не значне, зростання капітальних інвестицій. Лише у 2015 р. відбулося зменшення капітальних інвестицій у порівнянні з попереднім роком на 1,8 %. У наступні періоди відзначається зростання відповідно на 18,0 %, 22,1 %, 16,4 %, 15,5 %. Це свідчить про те, що частина суб'єктів господарювання регулярно здійснюють реінвестиції у поліпшення власних підприємств, що в кінцевому результаті матиме позитивний ефект.

Що стосується вектору – відповідальність за збереження навколишнього середовища та ресурсів, то вважаємо за доцільне здійснювати аналіз за такими показниками, які свідчать про обсяги використання природних ресурсів та викиди у навколишнє середовище. Використання свіжої води на виробництво продукції протягом 2015-2019 рр. складає в середньому 4463,8 млн. м<sup>3</sup>, тобто майже не змінна протягом досліджуваного періоду. За досліджуваний період зростання обсягу повторного використання води після очищення чи охолодження відрізняється на 0,7–1,4 %%. Скидання поверхневі водні об'єкти забруднених зворотних вод без очищення зменшується, в середньому на 11,25 млн. м<sup>3</sup>. Найбільше зменшення відбулось у 2016 р. – на 20 млн. м<sup>3</sup> та 2018 – на 17 млн. м<sup>3</sup> відповідно. Такі результати свідчать про не зацікавленість підприємств вкладатись у переобладнання системи водопостачання з метою оптимізації її використання.

Обсяги викидів забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення достатньо високі. У порівнянні з 2015 р. у 2019 році відбулось зменшення лише на 13,9 %, це дуже низький показник змін за 5 років.

Якщо проаналізувати обсяг викидів забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення за видами економічної діяльності у 2019 році, то можна зробити висновок, що найбільшу частку у загальній кількості викидів

утворюють у результаті діяльності добувна промисловість і розроблення кар'єрів – 17 %, підприємства переробна промисловість – 36,2 %, забруднюючих речовин з яких металургійне виробництво – 30,1%, постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – 39,1 %, транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність – 2,2 %.

Всі інші види економічної діяльності у загальній структурі викидів становлять 5,5 %, що в середньому 0,7 % за кожним окремим видом.

Слід зазначити, що значно зріс обсяг утворених відходів від економічної діяльності I–IV класів небезпеки. Протягом періоду 2015–2019 рр. відбулось зростання на 29,7 % з 306214,3 до 435619,8 тис. т. Більша половина зазначених відходів протягом зазначених років видалено у спеціально відведені місця чи об'єкти 152295,0 тис. т і 238997,2 тис. т відповідно. Коли обсяги накопичення відходів протягом експлуатації у місцях видалення відходів за I, II і III класами небезпеки протягом останніх 5 років є майже не змінним то обсяг відходів IV класу небезпеки постійно зростає протягом 2019 року критично, а саме на 15,8 % у порівнянні з 2018 р.

Найбільшу частку в утворенні відходів виникає у наслідок діяльності добувна промисловість і розроблення кар'єрів. У 2018 році вона становила 85,6 %, у 2019 році вона зросла і складає 88,5 % від загальної кількості.

Не зважаючи на значні обсяги відходів за видами економічної діяльності капітальні інвестиції на охорону природнього середовища підприємствами видобування складають лише 2136,2 млн. грн, що є всього 13,14 % від загальної кількості по Україні. Для переробної галузі цей показник у два рази вищий – обсяг капітальних інвестицій в охорону навколишнього середовища становить 4184,5 млн. грн. Слід зазначити, що основна частина витрат на охорону навколишнього природнього середовища складають поточні витрати на ремонт.

Єдиним макропоказником, що може бути інформативним для зовнішнього вектора менеджменту

соціальної відповідальності – відповідальність перед державними фіскальними органами та державою із загальнодоступних джерел є фінансовий результат до оподаткування, %. Протягом 2018–2019 рр. він зростає стабільно на дещо більше 50 %. Але на жаль на рівні підприємства він буде більш інформативний, якщо аналіз здійснюватиметься на основі фінансової звітності, а не статистичних даних.

Відповідальність перед покупцями та замовниками, як один із зовнішніх векторів менеджменту соціальної відповідальності може бути охарактеризовано лише індексом цін виробників промислової продукції. Протягом досліджуваного періоду він дійсно кардинально знижується з 125,4 у 2015 р. й 135,7 у 2016 р. до 92,6 у 2019 р. Але це швидше говорить про підвищення рівня конкуренції на внутрішньому ринку та зниження купівельної спроможності покупців, а не про зростання рівня соціальної відповідальності підприємств.

Випуск якісної продукції є свідченням соціальної відповідальності перед покупцями та замовниками. Витрати на інновації промислових підприємств за рахунок власних коштів у 2015 році склали 13427,0 млн. грн, у 2017 році відбулось не значне зменшення до 10742,0 млн. грн. У 2019 році ці витрати становили 12474,9 млн. грн.

Лише не значна кількість суб'єктів господарювання здійснюють такі витрати. На рівні національної економіки вона мізерно низька. Так у 2017 році це 672 підприємств, у 2018 – 739 підприємств, відповідно у 2019 – 687 підприємств. З них, у середньому, лише 28,4 % понесли витрати на запровадження нових або суттєво поліпшених маловідходних, ресурсозберігаючих технологій. Більша частина понесла витрати на впровадження нових видів інноваційної продукції. Зрозуміло, що відсутність інноваційної діяльності може бути наслідком не задовільного фінансового стану, але в більшості випадків це не бажання використовувати додаткові ресурси на розвиток.

Показник частка кількості підприємств, які мали власний веб-сайт може бути інформативним, як для зовнішнього вектора соціальної відповідальності, як перед покупцями та замовниками, так і постачальниками та підрядниками. Саме наявність власного веб-сайту свідчить про прозорість підприємства в цілому так і його управління зокрема. Так от, у 2018-2019 рр. такий ресурс мали лише 35 % від загальної кількості підприємств. Тобто лише третина надає доступ повністю або частково до своєї інформації зовнішнім користувачам.

З метою визначення рівня поінформованості регіональних органів управління про соціально відповідальний бізнес ми звернулись з офіційними листами-клопотаннями до голів обласних державних адміністрацій з проханням надати інформацію для здійснення наукового дослідження щодо стану менеджменту соціальної відповідальності на підприємствах України. У листі ми просили дати відповідь за такими питаннями: вкажіть 5 найбільш соціально-орієнтованих підприємств області (з найвищим, на Вашу думку, рівнем соціальної відповідальності менеджменту); зазначте, у проектах якого напрямку ці підприємства відзначились (відповідальність перед громадою, відповідальність за збереження навколишнього середовища та ресурсів, відповідальність перед державними фіскальними органами та державою, відповідальність перед покупцями та замовниками, відповідальність перед контрагентами та партнерами), яка вартісна оцінка таких проектів; чи формує обласна адміністрація звіт по соціально орієнтованому бізнесу регіону, якщо так то вкажіть адресу електронного ресурсу, де його можна переглянути.

Прийняли участь в опитування 68 % адміністрацій, з них повну відповідь дали, такі як: Вінницька, Волинська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Черкаська обласні державні адміністрації. Інші не надали офіційної відповіді або аргументували не можливість

формування відповіді відсутністю звітів відповідного напрямку.

Всі заклади органів виконавчої влади підтвердили відсутність звіту про соціальну відповідальність підприємств їхнього регіону, оскільки немає необхідності його формування. Хоча всі 12 ОДА, що прийняли участь в опитуванні, володіють інформацією про найбільш соціально орієнтовані підприємства регіону, але дати відповідь щодо напрямку їхньої соціальної відповідальності готові відповідати лише 10.

Згідно опитування 64% проєктів, втілених переліченими підприємствами, стосуються зовнішнього вектора «Відповідальність перед громадою», 21% є прикладом відповідальності за збереження навколишнього середовища та ресурсів, для 15% не можуть визначити якийсь окремий напрям і вважають, що зазначені підприємства відповідають всім напрямкам соціальної відповідальності.

З усього зазначеного можна стверджувати, що інформації з відкритих джерел не достатньо для формування реальної картини стану менеджменту соціальної відповідальності. Хоча зазначені результати можуть мотивувати підприємства, що лише починають діяти у цьому напрямку але й обрати нові пріоритети.

З метою формування власної методики аналізу рівня та ефективності соціальної відповідальності за зовнішніми векторами доцільно здійснити моніторинг ставлення управлінських структур до необхідності впровадження системи корпоративної соціальної відповідальності на підприємстві та виявити пріоритетні фактори аналізу менеджменту корпоративної соціальної відповідальності для кожного конкретного підприємства з метою забезпечення управлінських потреб.

Перше комплексне соціологічне дослідження під назвою «Соціальна відповідальність українського бізнесу» було проведено за ініціативи системи Організації Об'єднаних Націй в Україні у 2005 році і включало вивчення такого

комплексу питань, як розуміння та ставлення українських підприємств до корпоративної соціальної відповідальності, практика соціальної відповідальності, соціальна відповідальність і стратегія компанії, основні партнери у розвитку соціальної відповідальності, стимули і перешкоди на шляху розвитку соціальної відповідальності, перспективи розвитку КСВ, характеристики компаній, які впроваджують соціальну відповідальність у свою діяльність.

Згідно дослідження 2006 року Лункіної Т. І. та Власюк І. М. рівень поінформованості про поняття «соціальна відповідальність» серед представників бізнесу в Україні є достатньо високим: 78,1 % – знають, 21,9 % – ні. Серед поінформованих кількість малих, середніх та великих підприємств приблизно однакова. У галузевому розрізі найменша поінформованість – серед підприємств транспорту та підприємств з надання побутових і комунальних послуг – понад 50 %. Найбільша – серед компаній із надання фінансових послуг (94 %), виробництва промислових товарів (84,5 %) і підприємств сфери торгівлі (83,2 %) [78].

До сьогодні в Україні частина управлінського персоналу не вбачає доцільності та переваг впровадження менеджменту соціальної відповідальності на своїх підприємствах. Як бачимо, стан цього явища важко виявити та оцінити на рівні держави через відсутність звітів, як на рівні підприємства так і на рівні державницьких структур. Хоча такі переваги очевидні, про що свідчить матриця, складена компанією SA на основі аналізу діяльності компаній Центральної та Східної Європи.

Матриця допомагає виявити ключові елементи доцільності соціально відповідального бізнесу. Вона поєднує дві групи факторів: фактори успіху бізнесу, з іншого – фактори, пов'язані із сталим розвитком. Там, де фактори сталого розвитку та фактори успіху бізнесу сходяться, існує можливість визначити чітку умову доцільності СВБ.

Для менеджменту підприємств, що починають впроваджувати систему соціальної відповідальності можна брати наведену матрицю за основу, з метою обрання

пріоритетних напрямків здійснення соціально орієнтованих заходів задля досягнення стратегічних цілей.

Наступним кроком запропонованої методики є виявлення пріоритетних факторів успіху, як результату впровадження менеджменту корпоративної соціальної відповідальності. Для виконання цього завдання скористаємось методикою аналізу ієрархій, а саме методом парних порівнянь. Порівняння будемо здійснювати на основі результатів другої частини анкетування. Експертами у цьому випадку 10 осіб із загальної кількості опитаних. Експертів обирали випадковим чином. Для формування вибірки бралась до уваги кожна шоста анкета. Оцінювалась вже не вага вектора, а фактора успіху. Оскільки вага об'єкта дослідження визначається як суб'єктивна думка конкретного експерта – вона потребує оцінювання узгодженості думок експертів всієї групи.

Тобто ми маємо здійснити оцінку впливу факторів успіху розвитку підприємства на досягнення мети: «Підвищення зацікавленості менеджменту вітчизняних підприємств до запровадження заходів соціальної відповідальності та зростання їх ефективності».

Найвагомішими результатами впровадження заходів соціальної відповідальності для менеджменту вітчизняних підприємств є такі фактори успіху як: зростання продуктивності підприємства; зменшення витрат; можливість диверсифікації ринків збуту. Ваговими також можна вважати – зростання доходів та формування позитивного іміджу підприємства. Для більш ефективного визначення пріоритетів варто було б визначити значимість факторів успіху для підприємств у розрізі їхньої величини, тобто – велике, мале, середнє. Це дозволило б визначити пріоритетність результатів впровадження заходів менеджменту соціальної відповідальності залежно від можливостей підприємства.



## **ВИСНОВКИ**

Процес розробки або коригування власної методики аналізу стану соціальної відповідальності на меті усунення помилок та прогалин на основі адекватного систематизування інформації для потреб стратегічного планування розвитку підприємства.

У результаті дослідження доведено, що найвагомішими факторами успіху можна вважати зростання продуктивності підприємства; зменшення витрат; можливість диверсифікації ринків збуту на що варто звернути увагу підприємствам, які лише долучаються до Цілей сталого розвитку.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Аналіз за зовнішніми напрямками здійснення соціальної відповідальності, запропоновано здійснювати у такій послідовності: аналіз стану менеджменту соціальної відповідальності на основі моніторингу макроекономічних показників у розрізі зовнішніх векторів системи корпоративної культури; визначення рівня поінформованості регіональних органів управління про соціально відповідальний бізнес; моніторинг ставлення управлінських структур до необхідності впровадження системи корпоративної соціальної відповідальності підприємств України на основі матриці компанії SA; виявлення пріоритетних факторів успіху як результату менеджменту корпоративної соціальної відповідальності за зовнішніми векторами.

## **References:**

1. Balakiryeva, O. M., Halustyan, YU. M. (2007). Sotsial'no vidpovidal'nyy biznes v Ukraini: ponyattya ta osnovni chynnyky [Socially responsible business in Ukraine: concepts and main factors]. *Ukrayins'kyi sotsium – Ukrainian society*. 5–6. 99–109 [in Ukrainian].
2. Yonas, H. (2001). Pryntsypy vidpovidal'nosti. U poshukakh etyky dlya tekhnolohichnoyi tsyvilizatsiyi [Principles

of responsibility. In search of ethics for technological civilization]. K. : Libra [in Ukrainian].

3. Red'kina, O. S. (2011). Korporatyvna sotsial'na vidpovidal'nist': modeli ta upravlins'ka praktyka [Corporate social responsibility: models and management practice]. K. : Vyd-vo «Farbovanyy lyst» [in Ukrainian].

4. Lakhina, A. P. (2009). Sotsial'naya otvetstvennost' v sisteme upravleniya sotsial'no-ekonomicheskoy deyatelnosti korporatsiy [Social responsibility in the management system of socio-economic activities of corporations]. Extended abstract of candidate's thesis. Moscow: Moscow State University [in Russian].

5. Lunkina, T. I. (2017). Korporatyvna sotsial'na vidpovidal'nist' biznesu v Ukraini: suchasnyy stan ta napryamy vdoskonalennya [Corporate social responsibility of business in Ukraine: current status and areas for improvement]. Retrieved from: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/modecon\\_2017\\_1\\_6.pdf/](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/modecon_2017_1_6.pdf/) [in Ukrainian].

6. Oleksyuk, O. S. (1998). Systemy pidtrymky pryynyattya finansovykh rishen' na mikrorivni [Micro-decision support systems at the micro level]. K.: Vyd. «Naukova dumka» [in Ukrainian].

7. Pushkar, M. S. & Holinach, L. I. (2018). Sotsial'na vidpovidal'nist' biznesu: teoriya i praktyka [Social responsibility of business: theory and practice]. Ternopil' : Kart-blansh, 2018 [in Ukraine].

8. Kolot, A. M. (Eds.). (2012). Sotsial'na vidpovidal'nist': teoriya i praktyka rozvytku [Social responsibility: theory and practice of development]. K. : KNEU [in Ukraine].

9. Statystychnyy shchorichnyk Ukrainy za 2019 rik [Statistical Yearbook of Ukraine for 2019]. Kyiv: State Statistics Service of Ukraine. Retrieved from <https://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].

10. Stratehiya spryyannya rozvytku sotsial'noyi vidpovidal'nosti biznesu v Ukraini na period do 2020 roku

[Strategy to promote the development of corporate social responsibility in Ukraine until 2020]. Retrieved from: [http://www.svb.org.ua/sites/default/files/201309\\_strategiya\\_spriyannya\\_rozvytu\\_svb\\_v\\_ukrayini.pdf](http://www.svb.org.ua/sites/default/files/201309_strategiya_spriyannya_rozvytu_svb_v_ukrayini.pdf) [in Ukrainian].

11. Tkachenko, L. H. (2008). Konkurentni mezhi zrostannya opłaty pratsi v Ukraïni [Competitive limits of wage growth in Ukraine]. Demohrafiya ta sotsial'na ekonomika – Demography and social economy. 2 (10). 115–124 [in Ukrainian].

12. Yarova, V. V. (2013). Katehoriya «sotsial'na vidpovidal'nist'»: teoretychni dzherela, evolyutsiya pidkhodiv do vyznachennya, praktyka rozvytku [The category "social responsibility" theoretical sources, evolution of approaches to definition, practice of development]. Ekonomika. Problemy ekonomichnoho stanovlennya – Economy. Problems of economic formation, 4, 63–69. Retrieved from [file:///C:/Users/Asus/Downloads/VAPSV\\_2013\\_4\\_13.pdf](file:///C:/Users/Asus/Downloads/VAPSV_2013_4_13.pdf) [in Ukrainian].

13. Fridman, M. (1970). The Social Responsibility of Business is to increase its Profits. New York Yimes Magazine, September, 13, 122-126 [in English].

14. Hilukha, O., Nadienko, M. (2020). A systems approach to social responsibility management. Európska veda. Vedecký časopis. 2. 117–126 [in English].

15. Responsible Business – Companies that benefit society and .... Retrieved from <https://impactgarden.org/responsible-business/> [in English].

## PECULIARITIES OF MONETARY FORMS USED BY THE STATE IN THE CONTEXT OF SOCIAL TRANSFORMATION

*Mykola Starinskyi*<sup>\*</sup>, *Zhanna Zavalna*<sup>\*\*</sup>

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.8>

**Abstract.** Money always played a significant role in establishing and existence of any state, ensuring the stable development of its social, political and economic systems. The article aims to prove that at the current developmental stage of society, the powers use money as a tool of economics and as a political influence tool. With this view, the authors analyzed money design in some post-Soviet countries to find any signs or images used to create a specific belief (required by the emitter) in people. We based our analysis on the information about the design of the banknotes currently in use, taken from the official websites of the National Banks of the Republic of Belarus, Georgia, the Russian Federation and Ukraine.

The analysis shows that money is one of the most efficient propaganda tools characterized by a long-term influence. In a stable political environment, the states use the money to propagate. However, under social and political instability conditions, they use the money to the adverse economic situation. At the same time, the powers should consider the inflation rates and the inclination of people to use specific nominal values, which allows forecasting the periodicity of design modifications and prevalence of the banknotes with a specific par value.

**Keywords:** Money, propaganda tools, political environment, economic situation.

---

<sup>\*</sup> Mykola Starinskyi, Doctor of Law, Professor, Professor of Department of Administrative, Economic Law and Financial and Economic Security, Sumy State University, Rymkogo-Khorsakova str., 2, 40000 Sumy, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2661-5639>

<sup>\*\*</sup> Zhanna Zavalna, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Civil Law, V.N. Karazin Kharkiv National University, Svobody sq., 4, 61022 Kharkiv, Ukraine, e-mail: [zavaln@karazin.ua](mailto:zavaln@karazin.ua) (corresponding author), ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6511-2482>

## INTRODUCTION

Money and its use for the entire existence of our civilization have been occupying an important place in the life of virtually every player from a person to a state. The latest events in the world that are connected with the intensification of globalizing socio-political and economic processes let us say that under current conditions, the use of money has been transforming itself and reaching beyond its traditional functions. In particular, the main goal of this article is to research the peculiarities of the use of money as a political instrument. In order to speak about the use of money in modern terms and its transformation, let us put the main perceptions concerning it briefly.

Historically money has always been treated ambiguously. A negative attitude towards money co-existed with its worshipping and endowing with mystical powers (Alisov, 2006). As early as in 1st century BC, Roman historian Sallustius appealed to him to cancel money (Mashkin, 1948). Later, during the development of utopian Socialism, a number of its representatives suggested that the social structure should be changed utilizing a monetary reform, i.e. to get rid of all problems in modern society, a non-monetary (in its modern understanding) exchange should be organized (Tuhon-Baranovskyi, 1994). At the current stage of social development, some attempts were also undertaken to refuse the use of money. Nevertheless, finally, history proved the objective economic necessity for the existence of this social phenomenon.

Traditionally, when studying money, researchers agree that its essence is complicated, and because of that, they make a conclusion that the world economic thought is unable to give a clear and complete definition of this notion (Savluk, Moroz, Lazepko, &

in, 2011). When defining the essence of money, almost all researchers start with the functions performed by money, in their opinion. However, it is worth mentioning that there is no unilateral understanding of either the number of money functions or their meanings in modern economic studies. The analysis of scientific literature on the issue of money shows that researchers

tend to distinguish a minimum of one (winner of the Nobel price F.A. Hayek believes money performs only one function, i.e. exchange (Hayek, 1996) and up to seven functions (Russian researcher, professor A. Kosoy analyzes seven monetary functions including a measure of value, price scale, means of circulation, payment, accumulation, means of value storage and the function of global prices (Kosoy, 2002).

At the same time, most researchers tend to distinguish five functions of money, namely the following: a measure of value, means of circulation, means of payment means of accumulation and the function of global prices. As we see, the majority analyzes money based on its economic nature (Kiduell, Peterson, & Blekuell, 2000; Kiduell, Peterson, & Blekuell, 2000; Miller, & Van-Hauz, 2000; Fridman, & Shvarts, 2007; Rendal, 2017). This allows stating that money as a complex socio-cultural and economic phenomenon keeps getting more complicated under modern conditions. At the present stage of human civilization development, money in its traditional manifestation and objectification form is being used by different players, particularly states, as a political instrument.

The article aims to prove that at the current developmental stage of socio-economical and political interactions in the society, the powers use money not only as a tool of economics but also as a propaganda tool. The use of money as a propaganda tool dates back to ancient times. At the same time, to provide a more systemic and substantiated description of money at the present stage of our social development, it is worth paying attention to the main conceptual moments and defining what propaganda as a notion means and which fundamentals it exists on.

The research is carried out based on statistical data of the National Bank of Ukraine, the Republic of Belarus, Georgia, the Russian Federation for 2019 (see Table 1,2,3,4), as well as on the calculations of the authors, based on the use of the set of economic and statistical analysis methods.

The material in this research is presented in the following order: the introduction is followed by a brief theoretical synopsis of the essence of propaganda as a socio-cultural phenomenon.

The next chapter describes the communicative and propagandistic functions of money based on the analysis of images on the banknotes of some post-Soviet countries. Then the analysis of statistical data for the cash circulation in Ukraine and the Russian Federation is given. The result of the analysis of the propagandistic role of money is illustrated by the valid and fake banknotes and coins of the Russian Federation. The last chapter provides some conclusions of the research and recommendations concerning their use in practice.

## **RESULTS**

### **1. The essence and nature of propaganda**

Propaganda as a phenomenon is social and can be used only in a society. Propaganda is predominantly connected with the power and aims at its "soft reigning", which, unlike rude or direct use of pressure, acts by tempting the subordinates and making them wish to act according to the intentions of the propaganda transmitter.

The notion of "propaganda" originates from Latin "pro", i.e. "for", "in favour" and "paganus", i.e. "a pagan, layperson, peasant, plain, illiterate", "propagatio" means "distribution" (Dvoretzkiy, 1976). It can be stated that propaganda as a means to distribute and establish an alternative order in society has been used for many thousands of years. As an example, we can name the Code of Hammurabi prepared by order of this Babylonian king in about 1780 BC. It included some statements that can be considered to be propaganda, for instance, the one stating that this code "was written to provide the reign of justice in the country, to destroy the unlawful and angry, to prevent the strong from suppressing the weak... to promote well-being in the country" (Struve, 1950). Some works of Indian Brahmins also contained certain recommendations concerning the use of propaganda (Kalyanov, 1959; Boesche, 2003).

The Sermon on the Mount by the founder of Christianity, Jesus Christ, serves as a striking example of the use of propaganda too. With Christianity becoming wide-spread, propaganda turned into a tool of the faith advocates, which can be

supported by such historical evidence as to the speech by Pope Urban II at the Council of Clermont that is considered to be an epitome of propaganda leading to crusades (Brandedzh, 2019) and being constantly used for the entire period thereof (Schwerin, 1937).

Later propaganda as a notion and a type of activity under this name was used by the Catholic Church, whose frame Ignacio Loyola created the Society of Jesus to promote Christianity in the Muslim world and sent missionaries to Brazil, India and Japan. However, after the beginning of Reformation, the activity of the order was oriented to combat it. On June 22, 1622, Sacra Congregatio de Propaganda Fide (Sacred Congregation of Faith Propaganda) was created (Guilday, 1921). A bit later, in 1627, the College of Propaganda (Collegium Urbanum) was founded to prepare priests and distribute Catholicism.

Analyzing the activity of the Society of Jesus to promote faith, we can be stated with confidence that the propaganda concept itself, meaning the distribution of information in the shape of a particular ideology to rule over specific territories, originates from the activity of Sacra Congregatio de Propaganda Fide because it was this organization that developed efficient methods of promotion of Catholicism in friendly, neutral and hostile environments.

In the historical periods that followed, propaganda was used quite seldom though the mechanisms of information distribution typical to it were constantly applied all over the then civilized world.

The development of new communication mechanisms, including radio and newspapers, intensified the process of information reaching its audience and, consequently, increased the intensity of the use of propaganda to get across an ideal alternative to the existing one.

The late 19th and early 20th century was the time of global socio-political cataclysms that led to an increased need for the states to get information to their people. It was this period when fundamental research and theoretical works were published on the issue of propaganda. They include Gustave Le Bon's "The Crowd:



A Study of the Popular Mind" (Lebon, 2010) and Gabriel Tarde's "L'opinion et la foule" (Tard, 1998). They became the basis for the theory of propaganda and its further research and practice of implementation in the activity of states.

World War I and the urgent necessity for the states to bring required information out to people resulted in special propaganda authorities in some countries. For instance, in Great Britain in 1917, the Ministry of Information was created to implement systematically certain propagandistic tasks. However, as historians state, the activity of this ministry "played a cruel joke with the British because the hopes given by propaganda remained unrealized, heroes of the war were left without their promised houses and land, and as a result, propaganda got to be associated with lies and the Ministry of Information was dismissed" (Pavlov, 2018). However, it was this ministry that was a role model for propaganda mechanisms in other countries. Furthermore, it is also worth mentioning that in this period, propaganda lost its neutral status and got some negative connotations resulting from disinformation and psychological war against the morale of the enemy (Pocheptsov, 1999).

The generalized experience of the first "industrial" use of propaganda was described in work "Propaganda Technique in the World War" by Harold Lasswell (Lasvel, 1929). One of the first research works directly devoted to propaganda was "Propaganda" by Edward Bernays (Berneys, 2015), where the author laid the fundamentals of the communicative theory of propaganda.

Systemic analysis shows that scientific research of propaganda, its nature and application manifested themselves in the works of representatives of five main approaches to its understanding, including the following: ideological, psychological, culture, communicative and technical.

Representatives of the ideological approach stated that propaganda is "in reality more than communication of ideas designed to persuade people to think and behave in the desired way. Propaganda is intended to persuade people to do things that bring some profit to the persuader either directly or indirectly", this is another method to show an individual what his or her

interests are and what ways there exist to ensure the fulfilment of their desires (Klanfer J., 1939). This approach was the basis of Ulyanov-Lenin's activity to use propaganda to build Communism (Lenin, V. I., 1902; Lenin, V. I., 1920).

Representatives of the psychological approach considered the human mind to be the primary goal of propaganda that the latter must influence. The propaganda tools included various instruments to influence the human mind, namely implementation or activation of certain emotions, creation of specific narratives, and affects and control of attention. Propaganda is "a repetition of the provisions concerning human feelings and instincts" and "an attempt to transfer a recipient to a specified opinion using simple images and slogans that facilitate thoughts and play with prejudices and emotions". Within this frame, propaganda was studied by L. Faragò (Farago, L., 1958), M. Janovits (Daugherty, W. & Janowitz, M., 1958), R. Wright (Daugherty, W. & Janowitz, M., 1958). Among those who are developing this approach at the modern stage are S. Macdonald (Macdonald S., 2007) and V.D. Solovey (Solovey, V.D., 2007) with his concept of psychological war

Representatives of the cultural approach towards propaganda think that some of its most effective tools are myths, images, and symbols that help create the picture of the world required by the transmitters. The most prominent representatives of this approach are S. Ross (Ross, 2002) and J. Stanley (Stanley, 2015).

Representatives of the communicative approach towards propaganda assumed that its basis is different types of communication and means include different kinds of messages. The communicative approach, initiated by E. Berneys (Berneys, 2015), started its upward movement with the publication of H. Lasswell's work in 1948, in which he presented a five-step communication scheme (Lasswell, 1948). His ideas were further developed in the works of such researchers as C. Hovland with his study of the influence of films and mass media upon the beliefs of the audience and masses (Schramm, 1997), Paul Lazarsfeld (Lazarsfeld, 1968) with his conclusions that society is

an object of information influence and mass media spread senses, thoughts and estimations that public opinion leaders transmit, and W. Lippman (Lippman, 2004) with his ideas that stereotypes substitute political reality in the public conscience and the role of mass media that carry out communication with society representatives is decisive for the formation of such stereotypes.

Representatives of the technological approach towards propaganda studied it as an accumulation of various techniques and technologies. This approach seems to be initiated by the founders and supporters of the Third Reich and was described in the works of such representatives of the latter as Adolf Hitler with his idea of state administration in "Mein Kampf" (Gitler, 2003), Alfred Rosenberg (Rozenberg, 2003)

and Josef Goebbels (Goebbels, 1970; Goebbels, 1978; Goebbels, 1983). The whole amount of technological instruments used in Nazi Germany was studied (Gogun, 2016) and analyzed by the Institute of Propaganda Information (McClung Lee, A., & Briant Lee, 1939).

The technological approach was developed in the works of such researchers as A. Huxley (Huxley, 1962), who differentiates the leading propaganda technologies including repetition, cover-up and rationalization, J. Ellul (Ellul, 1973) with his stress on the creation of prescriptions for certain actions, participation, valid for the propagandist via a set of learned reflexes at the stage of sub-propaganda with their further activation at the stage of active propaganda, which is nowadays widely used in the fields of advertisement and religion.

As we see from everything stated above, propaganda is quite complicated and possesses complex instruments, so only the understanding of provisions of all the above approaches allows realizing this phenomenon. At the same time, in the most generalized view, propaganda is a concept objectified in the system of activity designed to spread knowledge, values, and information to form certain opinions, beliefs, and emotional states and influence people's behaviour. This activity includes all possible tools, methods, and means of rendering information, which helps the transmitter reach its objective.

## **2. Money as means of communication and propaganda**

The issue of money as a means of communication is not new for science. There is a vivid discussion in economic literature concerning the information function being performed by money. Some authors state that using the information function of money, commercial players can estimate the real condition of the state economy and forecast its economic and social development, plan the activity of an enterprise or individual under the conditions of ambiguity (Evtuh, 2006). Without analyzing this approach, let us state that some authors, particularly the Nobel Prize winners F. A. Hayek (Hayek, 1948) and M. Friedman (Milton & Milton, 1980), support the idea that the information function is performed not by money but by prices, and the system of prices is a carrier of market information.

In general, taking into consideration the present state and types of money circulation, we agree that money performs the information function in the economic mechanism of state functioning. We also share the idea that money can be considered to be an economic mirror (Phillips, 1997). However, we would like to draw readers' attention to another aspect of the information function of money, namely keeping the population informed about socio-political events in society.

Money as a type of mass media has been in use practically from its coming into existence. All sovereigns that possessed power and made coins tried to render the information to their subordinates about this power by coining their own portraits or emblems of city-states.

This practice got most widespread in the Russian Empire because the size of the country allowed keeping the population informed timely about political events, for instance, change of emperors, only by producing new coins. The analysis of the Russian Empire coins, their images and inscriptions (Latyish, 2019) lets us distinguish several types of information that were spread with their help and was political, including the following: a) information concerning the personality of the emperor; b) information about political happenings in the Empire (in particular, military activities and their results); c) information

concerning socio-cultural events in the country (games taking place); d) information about events necessary for the state.

Later, with our civilization developing, the tendency to inform people about important events with the help of money kept growing. This can be proven by analyzing some coins produced in the Middle Ages, especially in the golden age of the Popes and early modern period with the coins of the empires that used to exist then.

After coming into being an organized society (this organization could be of different forms, e.g. settlements, cities, states), it possessed quite a limited number of information communication tools. Initially, the most widespread was gathering people in someplace and rendering the information to them, which was necessary for the transmitter. Later together with gatherings, such informing tools began to be used as leaflets that could be either official (leaflets with extracts from rulers' decrees) or unofficial character (satirical pamphlets). With time passing, keeping the population informed with the help of periodical issue of leaflets was established almost in all big cities and became the pilot version of newspapers. Further information development was connected with the invention of the radio and telecommunication, which greatly facilitated the necessary information.

At the same time, rulers and states also used the money to render necessary information, in other words, its outer appearance and form. Several reasons explain this fact, including

- money was coined once (at least, rulers tended to think so), and the information it carried was the most important and “eternal”;
- money was used all over the territory of the state and sometimes beyond its borders, which enlarged the territory and audience to be informed;
- money had an official character, which made their information official and authentic.

## 2.1. Information concerning images on banknotes

The reasons as mentioned above to use the money to render information necessary for the emitter remain functional at the current state of our social development. Intensive use of money with the coined information contributed to its constant perception and memorization. The most vivid illustration of this trend can be received by analyzing the images on banknotes in such post-Soviet states as the Republic of Belarus (table 1), Georgia (table 2) and Ukraine (table 3).

*Table 1.*

**Description of images on the banknotes of the Republic  
of Belarus**

<b>Republic of Belarus</b>		
<b>Nominal value</b>	<b>Image on the obverse</b>	<b>Image on the reverse</b>
5 rubles	Belaya Vezha in Kaminets, Brest Region	Collage (a piece of a leather belt, a wooden wheel, wooden citadel Berestya)
10 rubles	Transfiguration Church in Polotsk, Vitebsk Region	Collage (sign of Franciscus Scorina, cross of Euphrosyne of Polotsk, a piece of ornamentation)
20 rubles	Rumyantsev-Paskevich Residence in Homyel	Collage (a bell, the Gospel Book of Turov, ancient town of Turov, pieces of carvings)
50 rubles	Mir Castle in Mir, Grodno Region	Collage (a lyre, laurel branches, a feather, paper, a musical staff)
100 rubles	Radziwill castle in Nesvizh, Minsk Region	Collage (a violin, a tambourine, zhaleyka wind instrument, and symbols of folk holidays: a Christmas star, a goat, "Batleyka" theatre)
200 rubles	Maslenikov Regional Museum of Art in Mogilev	Collage (a golden key and a seal of Mogilev, tiles, a piece of forged lattice)
500 rubles	The National Library of Belarus in Minsk	Collage (a feather, an inkwell, book covers, a fern leaf)

Source: National Bank of the Republic of Belarus

Table 2.

**Description of images on the banknotes of Georgia**

<b>Georgia</b>		
<b>Nominal value</b>	<b>Image on the obverse</b>	<b>Image on the reverse</b>
1 lari	Niko Pirosmani, an outstanding Georgian painter of the 20 <sup>th</sup> century	Panorama of Tbilisi, the capital of Georgia
2 laris	Zacharia Paliashvili, a Georgian composer, teacher, public figure	Building of the Tbilisi Zacharia Paliashvili Opera and Ballet State Theatre founded in 1851
5 laris	Ivane Javakhishvili, a Georgian historian, member of the Academy of Sciences of the USSR (1939), one of the founders of the Tbilisi University named after him	Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, the oldest and the most prominent educational institution in Georgia, science and cultural centre. It was founded in February 1918 (banknote of 1995). A painting by Niko Pirosmani (banknote of 2006, 2016)
10 laris	Akaki Tsereteli, a prominent Georgian poet and public figure	Mother's portrait by David Kakabadze
20 laris	Ilia Chavchavadze, a Georgian writer and public figure	Sculpture of Vakhtang Gorgasali
50 laris	Queen Tamar from Bagrationi dynasty	Astrological sign of " <a href="#">Sagittarius</a> " from the Georgian miniature manuscript of the 12th century
100 laris	Shota Rustaveli, a 12-century Georgian poet, one of the outstanding representatives of medieval literature	7th century bas-relief of biblical plot "Daniel in the Den of Lions" from Martvili Cathedral of Assumption of the Virgin Mary (banknote of 1995) <a href="#">The</a> National Theatre of Opera and Ballet (banknote of 2006, 2016)
200 laris	Kakutsa Cholokashvili	Panorama of Sukhumi, city

	( <a href="#">1888–1930</a> ), a Georgian prince, military leader, one of the leaders of August 1924 rebellion, a national hero of modern Georgia	on the eastern coast of the Black Sea, the capital and the biggest city in Abkhazia, which is considered to be an autonomy within Georgia by most countries of the world
--	---	--

Source: Free encyclopedia. Information concerning the banknotes currently in use.

*Table 3.*

### Description of images on the banknotes of Ukraine

Ukraine		
Nominal value	Image on the obverse	Image on the reverse
1 hryvnia	Volodymyr the Great, Prince of the Rus from Rurik dynasty. The Grand Prince of Kyiv ( <a href="#">979–1015</a> ), ruler and christianizer of Kievan Rus	The city of Volodymyr (Kyiv)
2 hryven	Yaroslav the Wise, Prince of the Rus from Rurik dynasty. The Grand Prince of Kyiv ( <a href="#">1015–1018</a> , <a href="#">1019–1054</a> )	The Saint Sophia's Cathedral in Kyiv, a monument of Ukrainian architecture and monumental painting from 11-18 <sup>th</sup> centuries, one of rare buildings kept from the times of Kievan Rus. One of the most important sacred places for Christianity in Eastern Europe, the historical centre of Kyiv metropole
5 hryven	Bohdan Khmelnytsky, Ukrainian military political and state figure. Hetman of Ukraine ( <a href="#">1648–1657</a> ).	A church in the village of Subotiv, Chyhyryn district, Cherkasy Oblast, built in 1653 (1656) by order of Hetman Bohdan Khmelnytsky as his family vault
10 hryven	Ivan Mazepa, Ukrainian military political and state figure. Hetman of Ukraine ( <a href="#">1687–1704</a> ) and ( <a href="#">1704–1709</a> )	<a href="#">The Kyiv Pechersk Lavra, an orthodox monastery complex in Kyiv, Ukraine. One of the biggest Christian centers on eastern Europe.</a>



		<a href="#">A prominent monument of history and architecture</a>
50 hryven	<a href="#">Mykhailo Hrushevskiy, a Ukrainian historian, political and public figure. The Head of the Central Rada in the Ukrainian People's Republic (1917–1918).</a>	<a href="#">The Central Rada building (Kyiv)</a>
100 hryven	<a href="#">Taras Shevchenko, a Ukrainian poet, writer, play-write, painter, public and political figure. National hero and symbol of Ukraine</a>	<a href="#">The Dnipro river and a kobzar with his guide boy</a>
200 hryven	<a href="#">Lesya Ukrainka, a Ukrainian writer, translator, cultural figure</a>	<a href="#">The Lutsk castle and a flying stork</a>
500 hryven	Hryhorii Skovoroda, an outstanding Ukrainian philosopher, mystic, theologian, poet, teacher, perhaps the composer of liturgical music	<a href="#">The Kyiv Mohyla Academy, the highest educational institution in Ukraine, founded in 1615</a>
1000 hryven	<a href="#">Volodymyr Vernadskyi, a Ukrainian academician and philosopher, natural historian, founder of geochemistry, biogeochemistry and radiogeology, biosphere theory, cosmism. A member of St. Petersburg Academy of Sciences (from 1912), professor of Moscow University</a>	<a href="#">The national Academy of Sciences of Ukraine</a>

Source: Free encyclopedia. Information concerning the banknotes currently in use.

## 2.2. The analysis of image

The following peculiarities should be pointed out in the modern practice of using money to render information. Money is used in the most intense way at the initial stage of its emitter or when it is necessary to highlight a certain event. Most states coinage their national symbols, important places, outstanding institutions or portraits of national heroes, researchers or figures of culture on their money. It can be explained by the fact that, when appearing on the political map of the world, each state tries

to identify itself somehow and show its differences from other countries if it has emerged on a vacant territory, or prove its achievements and success of their own people or dominant ethnic group if this country has come into being after disintegration of a previous state or separation from another one.

### 2.3. Statistic data of cash flow

When studying the efficiency of rendering information to people, the stability of monetary unit and abundance of a banknote in circulation are to be taken into consideration. Monetary unit stability allows determining the need to change banknote design and, consequently, the information it bears. Banknote abundance helps determine, which banknote value is the most widespread and, as a result, which is going to be used most often. The state can select the banknote of the most abundant nominal value to render the most important information. Let us study the abundance of Ukrainian banknotes and the importance of their graphic information for the development of Ukraine.

The statistic data under analysis were found on the official website of the National Bank of Ukraine concerning the structure of hryvnia cash flow as of September 10, 2021 (table 4).

*Table 4.*

#### **Generalized survey of Ukrainian cash flow**

Banknote nominal value			Coin nominal value		
Banknote nominal value	Amount in circulation (millions of pieces)	% of total amount of cash in circulation	Coin nominal value	Amount in circulation (millions of pieces)	% of total amount of coins in circulation
1 UAH	441,7	14,06 %	1 kopeck *	2 433,3	18,0 %
2 UAH	176,3	5,8 %	2 kopeck *	1 394,4	10,3 %
5 UAH	206,8	6,9 %	5 kopeck*	1 845,8	13,6 %
10 UAH	156,2	5,2 %	10 kopeck	3 946,7	29,2 %
20 UAH	136,8	4,5 %	25	1 607,7	11,9 %

			kopec * kopec		
50 UAH	167,7	5,6 %	50 kopec	1 270,1	9,4 %
100 UAH	345,8	11,5 %	1 UAH	708,9	5,2 %
200 UAH	723,2	24 %	2 UAH	266,0	2,0 %
500 UAH	592,2	19,7 %	5 UAH	45,0	0,3 %
1000 UAH	65,3	2,2%	10 UAH	17,7	0,1 %

\*Denominations of 1, 2, 5, 25 kopecks from 2021 are not a means of payment.

Source: official website of the National Bank of Ukraine.

The analysis of the table above proves that the most widely used banknotes are those with the nominal value of 1, 100, 200 and 500 hryven. Consequently, regarding the images on these banknotes the following can be stated.

#### **2.4. Analysis of the banknote images**

Volodymyr the Great (St. Volodymyr) is one of the most prominent political figures in Ukrainian history. He was the Grand Prince of Kievan Rus and ruled from the city of Kyiv, the capital of modern Ukraine. In the world history he is also known as the christianizer of Kievan Rus, on whose territory modern Ukraine exists now as an independent state. Volodymyr the Great is canonized by the Catholic and Orthodox Churches as Equal to the Apostles. With the help of his image on the banknote with the least nominal value Ukraine positions itself as a successor of Kievan Rus and the state from whose territory the Christianization of the Slavic peoples began and Christianity as one of the global religions got spread.

The banknotes with the nominal value of 100, 200 and 500 UAH bear the images of such national Ukrainian figures as Taras Shevchenko, Lesya Ukrainka and Hryhorii Skovoroda. These historical figures are the most well-known in the world and in their lifetime made a significant contribution to the establishment and distinguishing of the Ukrainian nation among other Slavic peoples.

At the same time it is worth mentioning that in modern socio-political environment some states use money for

propaganda in its negative meaning. The Russian Federation can be mentioned as an example because it uses the design of its national currency quite actively to promote and fix its political encroachments.

### **2.5. Example of using money images for propaganda**

Analyzing the above-mentioned tendency of the Russian Federation it should be stated that for the latest fifteen years this state has been establishing a totalitarian power on its territory and positions itself as a successor of the Soviet Union, thus aspiring to enlarge its territory to the borders of the former state. It can be proven by the large amount of military conflicts provoked by it on the territory of post-Soviet republics. In particular, the most bloody and evident conflicts that have been taking place till now are those with Georgia in 2008 that resulted in the occupation of a part of its land, and the one with Ukraine that led to the loss of control by Ukraine over the Republic of Crimea and a part of the territory of Donetsk and Luhansk Oblasts. These statements can be proven by the following data.

The statistic data and information concerning the design of banknotes currently in circulation have been taken from the official website of the Central Bank of the Russian Federation. Taking into account the economical state and stability of its currency the new design of banknotes was introduced in Russia in 1997, 2001, 2004, 2010 and 2014. There were no significant changes in the rendering of political information on the banknotes. The situation changed in 2014 when the Russian Federation occupied a part of the Ukrainian territory and the Republic of Crimea. This was the time when banknote design was modified and new banknotes were introduced. It happened in 2015, 2018 (banknotes with nominal value 100 rubles), 2017 200 and 2000 ruble-banknotes were introduced). The new banknotes with nominal value 100, 200 and 2000 look as shown in add.1.

As we see, the banknotes show predominantly some objects from the occupied territory or their lookalikes. The reasons to choose this design and nominal value should be

clarified. This design is intended to make the population of the Russian Federation think that the occupied territory belongs to their country. The nominal value was selected on purpose too. Presently, with regard to the current economic state of the Russian Federation the structure of its cash flow is as follows.

We have analyzed the information from the official website of the Central Bank of the Russian Federation concerning the cash flow structure as of July 01, 2019.

*Table 5.*

**Generalized survey of the cash flow in the Russian Federation**

Banknote nominal value Total amount in circulation 5,893.8 million pieces		Coin nominal value Total amount in circulation 67,139.4 million pieces	
Nominal value	% of the total amount in circulation	Nominal value	% of the total amount in circulation
10 RUR	6 %	1 kopeck	11 %
50 RUR	9 %	5 kopecks	9 %
100 RUR	18 %	10 kopecks	38 %
200 RUR	3 %	50 kopecks	11 %
500 RUR	8 %	1 RUR	12 %
1000 RUR	26 %	2 RUR	6 %
2000 RUR	4 %	5 RUR	4 %
5000 RUR	26 %	10 RUR	9 %

Source: The table is prepared based on the information from the official website of the Central Bank of Russia.

As we see, the most widespread are banknotes with nominal value 100, 1000 and 5000 rubles. But it should be taken into account that 200-ruble banknotes were introduced only in 2017 and banknotes with nominal value 1000, 2000 and 5000, if real average monthly income is taken into consideration, are used not by the whole population of the Russian Federation.

### ***2.7. Fake as a propaganda form***

Quite regularly in the Internet one can find the design of new banknotes, which can be introduced by the Central Bank of Russia in the country, if the inflation rate is taken into account. Most of them also transmit a distorted political reality. The above

is illustrated by the banknotes with nominal value 300 and 3000 rubles, which so far are considered to be fake (add. 2):

Even before the events in Ukraine the Russian Federation also used the design of monetary units that rendered quite disputable socio-political information. For instance, in 2005 the Central Bank of Russia issued a commemorative coin in the series “Ancient towns of Russia” – Kaliningrad (add.3).

## **DISCUSSION**

There are some reasons to think that the change of 100-ruble banknote design and introduction of 200-ruble banknotes are not accidental because these are those banknotes that circulate among the whole population, both the richest and the poorest. And in its turn it helps create the perception among people that the Crimea belongs to the Russian Federation.

So, it is possible to say that the information rendered by the state with the help of a specific money design is of great political importance for the former establishment and development. In order to keep the society better informed about a certain event or render the information concerning the state attitude towards this event, almost all countries of the world use such a type of money as commemorative coins. The design of such coins indicated clearly a certain event and its date. Most coins of this category serve exclusively as the items to collect but some countries issue commemorative coins for regular circulation. Nowadays virtually every country issues commemorative coins to celebrate certain events.

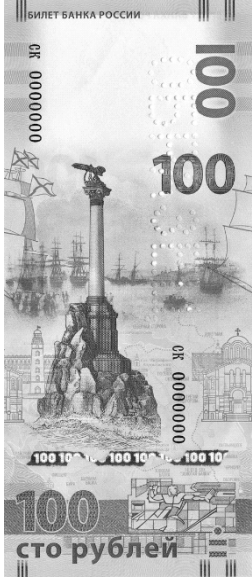
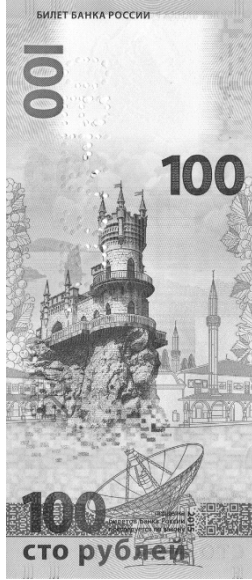


## **CONCLUSIONS**

Taking into account everything stated above, the following conclusions can be made. At the present state of the development of human civilization money is not only a means of exchange that helps facilitating the exchange of goods but it can also be an efficient propaganda tool, i.e. an instrument to render some information necessary for the state and government to create certain political narratives.

In this aspect states should use this instrument because it allows involving the largest scope of their population. At the same time, when this tool is used by the state represented by its authorities whose competence includes the right to issue cash, such indices as the economic state are to be taken into consideration to foresee the intervals of changing the design and abundance of certain banknotes.

### Annex:

**Ann.1.** New banknotes of Russian Federation with nominal value 100, 200 and 2000

Obverse	Reverse
	
	



Source: official website of the Central Bank of the Russian Federation.

**Ann. 2.** The banknotes with nominal value 3000 and 300 rubles



Source: News website

**Ann.3.** A commemorative coin in the series “Ancient towns of Russia” – Kaliningrad





Source: Data base of commemorative and investment coins of Russia.

### References:

1. Alisov, Ye.O., (2006). Problemy` pravovogo reguluyvannya groshovogo obigu. Kharkiv.
2. Aronson, E`. & Pratkanis, E`. (2003). Epoha propagandy: Mehanizmyi ubezhdeniya, povsednevnoe ispolzovanie i zloupotreblenie. Sankt Peterburg: PRAYM-EVROZNAK.
3. Berneys, E., (2015). Propaganda. Moskva: Karera-Press.
4. Boesche, R., (2003). Kautilya's Arthasastra on War and Diplomacy in Ancient India. The Journal of Military History. № 67 (1), 9–38.
5. Brandedzh, Dzh., (2019). Krestovyye pohodyi. Svyaschennyye voyny Srednevekovyya. Retrieved August 8, 2019, from <https://history.wikireading.ru/162092>
6. Chakotin, S., (1940). The rape of the masses; the psychology of totalitarian political propaganda. New York, Alliance Book Corporation.
7. Dvoretzkiy, I. H., (1976). Latinsko-russkiy slovar. Moskva:Russkiy yazyik.
8. Ellul, J., (1973). Propaganda: The Formation of Men's Attitudes. New York: Vintage Books.
9. Evtuh, A.T., (2006). Sut deneg cherez prizmu sovremennyih finansov. Finansyi i kredit, 6 (210), 16-21.

10. Farago, L., (1958). Black propaganda: its techniques and requirements. Daugherty, W. and Janowitz, M. (eds) A Psychological Warfare Casebook. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
11. Fridman, M., & Shvarts, A., (2007) Monetarnaya istoriya Soedinennyih Shtatov. 1867-1960. Kiev: Vakler.
12. Gitler, A., (2003). Moya borba. Harkov: Svitovid.
13. Goebbels, J., (1970). The Goebbels diaries, 1942-1943. Westport, Conn.: Greenwood Press.
14. Goebbels, J., (1978). The Goebbels diaries, the last days. London: Secker & Warburg.
15. Goebbels, J., (1983). The Goebbels diaries, 1939-1941. New York: Putnam.
16. Gogun, A., (2016). Chernyyi PR Adolfa Gitlera. SSSR v zerkale natsistskoy propagandyi. Kiev: K.I.S.
17. Guilday, P., (1921). The Sacred Congregation de Propaganda Fide (1622-1922). The Catholic Historical Review. Vol. 6, No. 4 (Jan., 1921). Retrieved August 8, 2019, from [http://www.jstor.org/stable/25011717?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/25011717?seq=1#metadata_info_tab_contents)
18. Hamori, B., (1991). Teoriya sotsialisticheskogo hozyaystva. Novosibirsk: Nauka.
19. Harris, L.D., (1990). Denezhnaya teoriya. Moskva: Progress.
20. Hayek, F. A., (1996). Chastnyie dengi. Moskva : Institut natsionalnoy modeli ekonomiki.
21. Hayek, F.A., (1948). Individualism and economic order. Chicago and London: The University of Chicago Press.
22. Huxley, A., (1962). Propaganda in a democratic society. New York: McGraw-Hill.
23. Janowitz, M., (1958). Language idiom and accent in psychological warfare. Daugherty, W. and Janowitz, M. (eds) A Psychological Warfare Casebook. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
24. Kalyanov, V.I., (1959). Arthashastra ili Nauka politiki. Retrieved August 8, 2019, from [http://www.indostan.ru/biblioteka/knigi/3194/4392\\_1\\_o.pdf](http://www.indostan.ru/biblioteka/knigi/3194/4392_1_o.pdf)

25. Kiduell, D.S., Peterson, R.L., & Blekuell, D.U. (2000). Finansovyye instituty, rynki i dengi. Sankt Peterburg: Piter.
26. Klanfer, J., (1939). Democracy and propaganda. The Sociological Review. V 31. Issue 4, 345-452.
27. Kosoy, A.M., (2002). Sovremennyye dengi. Dengi i kredit, 6, 42-52.
28. Lasswell, H.D., (1948). The structure and function of communication in society. Retrieved July 27, 2019, from: <https://pracownik.kul.pl/files/37108/public/Lasswell.pdf>
29. Latyish V. Devizy i lozungi na monetah Rimskoy imperii. Retrieved August 8, 2019, from <http://www.coins.msk.ru/index.php/stati-i-materialy/monety-rima/119-devizy-i-lozungi-na-monetakh-rimskoj-imperii>
30. Lasvel, G., (1929). Tehnika propagandy v mirovoy voyne. Moskva ; Leningrad: Gos. izd-vo. Otd. voennoy lit.
31. Lazarsfeld, P., (1968). The people's choice; how the voter makes up his mind in a presidential campaign, by Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson, and Hazel Gaudet. New York: Columbia University Press.
32. Lebon, G., (1998). Psihologiya tolpy. Moskva: Institut psihologii RAN. KSP+ . Retrieved August 2, 2019, from <https://bit.ly/3F9Ttf5>
33. Lebon, G., (2010). Psihologiya narodov i mas. Chelyabinsk: Sotsium.
34. Lenin, V. I., (1902). Pismo k tovarishchu o nashih organizatsionnykh zadachakh. 1902 g. Poln. sobr. soch. – T. 7. Retrieved August 2, 2019, from <https://leninism.su/works/45-tom-7/807-pismo-k-tovarishhu-o-nashix-organizatsionnykh-zadachax.html>
35. Lenin, V. I., (1920). Tezisy ob osnovnykh zadachakh Vtorego kongressa Kommunisticheskogo Internatsionala. 1920 g. Poln. sobr. soch. T. 41. Retrieved August 2, 2019, from <https://leninism.su/works/80-tom-41/1211-tezisy-ko-ii-kongressu-kommunisticheskogo-internatsionala.html>

36. Lippman, U., (2004). Obschestvennoe mnenie. Moskva: Institut Fonda «Obschestvennoe mnenie».
37. Macdonald, S., (2007). Propaganda and information warfare in the twenty-first century: altered images and deception operations. London; New York: Routledge.
38. Mashkin, N.A., (1948). Istoriya Drevnego Rima. Leningrad: OGIZ-Gospolitizdat.
39. McClung Lee, A., & Briant Lee, E., (1939). The fine art of propaganda; a study of Father Coughlin's speeches. New York: Harcourt, Brace and Co.
40. Miller, R.L., & Van-Hauz, D.D., (2000). Sovremennyye dengi i bankovskoe delo. Moskva: INFRA-M.
41. Milton, F. & Milton, R., (1980). Free to Choose. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
42. Pavlov, D.M., (2018). Teoretyko-metodolohichni vymiry politychnoi propahandy. Dnipro: Dnipropetrovskyyi natsionalnyi universytet im. Olesia Honchara.
43. Phillips, M., (1997). The Seven Laws of Money. Boston : Shambhala.
44. Pocheptsov, H.H., (1999). Yak vedutsia taiemni viiny. Psykholohichni operatsii v suchasnomu sviti. Rivne: Volynski oberehy.
45. Pontifical Urban University. Wikipedia, the free encyclopedia Retrieved August 8, 2019, from [https://en.wikipedia.org/wiki/Pontifical\\_Urban\\_University](https://en.wikipedia.org/wiki/Pontifical_Urban_University)
46. Rendal, R., (2017). Suchasna teoriia hroshei. Kyiv: Nash format.
47. Ross, Sh.T., (2002). Understanding Propaganda: The Epistemic Merit Model and Its Application to Art . Sheryl Tuttle Ross. Journal of Aesthetic Education. Vol. 36, (1), 16-30.
48. Rozenberg, A., (2003). Mif XX veka. Harkov: Svitovid.
49. Savluk, M. I., Moroz, A. M., Lazepko, I. M., & in., (2011) Hroshi ta kredyt. Kyiv : KNEU.
50. Schramm, W., (1997). Carl Hovland: Experiments, attitudes, and communication. The beginnings of communication

study in America: A personal memoir by Wilbur Schramm. London: New Delhi.

51. Schwerin, U., (1937). Die Aufrufe der Päpste zur Befreiung des Heiligen Landes von der Anfängen bis zum Ausgang Innozenz IV.: ein Betrag zur Geschichte der kurialen Kreuzzugspropaganda und der päpstlichen Epistolographie. Berlin: Ebering.

52. Solovey, V.D., (2007). Absolyutnoe oruzhie. Osnovy psihologicheskoy voyny i mediamanipulirovaniya. Moskva: E.

53. Stanley, J., (2015). How propaganda works. Princeton, New Jersey: Oxford: Princeton University Press.

54. Struve, V.V., (1950). Hrestomatiya po istorii drevnego mira. Kodeks zakonov tsarya Hammurapi. Moskva: Gosudarstvennoe uchebno-pedagogicheskoe izdatelstvo ministerstva prosvescheniya RSFSR.

55. Tard, G., (1998). Psikhologiya tolpy. Moskva: Institut psikhologii RAN. Izdatel'stvo «KSP+».

56. Taylor, Ph.M., (2003). Munitions of the mind: A history of propaganda from the ancient world to the present era. Manchester; New York: Manchester University Press. Retrieved July 30, 2019, from: <https://cryptome.org/2013/01/aaron-swartz/Mind-Munitions.pdf>

57. Tuhan-Baranovsky, M.I., (1994) Politychna ekonomii: populiarnyi kurs. Kyiv: Naukova dumka.

58. Voronova, L., (2003). Do diskusii pytan shchodo predmeta i metodu finansovoho prava. Doklad. Kharkiv.

59. White, R., (1958). Resistance to international propaganda. Daugherty, W. and Janowitz, M. (eds) A Psychological Warfare Casebook. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1958.

## DEVELOPMENT OF PUBLIC INTERACTION WITH LOCAL GOVERNMENTS

*Hanna Komarnytska\* , Roman Saievych\*\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.9>

**Abstract.** Today, social interaction with local governments development is essential due to the need for balanced and optimally high-quality modifications of united territorial communities. In conducting research, we used official statistic data and the following research methods: documents' analysis, participant observation, secondary analysis. Given recommendations should be helpful for Cabinet of Ministers of Ukraine for the purpose to guaranty balanced and optimal development of united territorial communities of Ukraine; local governments to get closer interaction between the community and local governments of Ukraine; public of united territorial communities for the purpose to accelerate the pace of development of united territorial communities.

**Keywords:** social interaction, local governments, territorial communities.

### INTRODUCTION

Building a legal, social, democratic state in decentralization conditions and implementing constitutional reform in Ukraine activate the process of building the institution of local self-government. Its primary subject is the territorial community.

The territorial community has a major role in the complex system of citizens' life and society because the vast majority of

---

\* Hanna Komarnytska, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of Department of Public administration and business management, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine, Lviv, e-mail: [hanna.komarnytska@lnu.edu.ua](mailto:hanna.komarnytska@lnu.edu.ua), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5533-6439>

\*\* Saievych Roman, Graduate student of the Faculty of Finance Management and Business, Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine, Lviv, e-mail: [roman.saievych@lnu.edu.ua](mailto:roman.saievych@lnu.edu.ua), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3155-6314>

social needs are met by everyone at the level of the city, village, or settlement where he/she was born and lives. It means that the state's recognition of residents' right of each existing territorial community to local self-government should be reflected in specific policies, forms, functions, methods, and mechanisms of public administration. According to the experience of developed foreign countries, the main prerequisite for the effective development of communities is the pooling of their resources and territories. Ukraine is following the vector enshrined in the European Charter of Local Self-Government. So, Ukraine declares decentralization as a priority of reforms with the redistribution of existing powers from the central level of government to the local level.

## **RESULTS**

The format of development of territories as united territorial communities (UTC) is characterized by several advantages, in particular:

- receipt by communities of additional financial resources as an infrastructure subvention from the state budget for infrastructure development;
- the combination of available resources of partner communities;
- a significant increase in investment attractiveness, which will provide the necessary economic development and new jobs;
- qualitative improvement of previous community governance, availability of strategic development plans.

Local government reform should address the following issues:

- dismantle excessive centralization of power, accompanied by high levels of corruption, inconsistencies in community development and policies, and low levels of governance;
- to solve the problem of insufficient material and financial base of territorial communities, which is the reason for

the deterioration of networks, low quality of existing public services and causes the risk of artificial disasters;

- too much fragmentation of the existing administrative-territorial units, resulting in a low professional level of local government officials.

At the present stage of state formation, there are certain preconditions in Ukrainian society's political, economic, cultural, and social spheres of life. And it's served as the basis for the decentralization of powers of the authorities. In most democracies, local authorities directly address the most important social issues, including those related to the organization and reform of the public service system (Detsentralizatsiia publichnoi vlady, 2012).

It leads to a relatively high managerial interest and active participation of all citizens in the activities of local authorities. Other European countries have reformed their administrative-territorial systems and have carried out the basic democratic transformations. And it's possible to implement an important aspect of these reforms in Ukraine to provide the population with quality services (Melnychuk, 2016).

Improving the constitutional framework for the functioning of the system of territorial organization of power and the system of administrative-territorial organization of the state necessitates a revision of approaches to the organization of necessary public services at both regional and local levels.

Further development of the basics of state policy in the field of decentralization, construction of a new administrative-territorial system requires a unification of requirements and criteria for the formation of public services market at all levels, clear regulation of procedures for establishment, liquidation, and operation of service enterprises. This can be seen as a significant step forward in reorganizing the public administration system in the field of consumption, which should largely take care of the implementation of the principle of subsidiarity in the field of public services (Fomitska, 2012).



One of the problems of most developing countries is that central executive bodies do not provide an adequate level of public service evenly throughout the country.

In particular, public services are, in most cases, easily accessible only to residents of large cities. And the institutions of central executive bodies are not represented at all for remote settlements (Herasymenko, 2019). This raises the issue of ensuring the functioning of full-fledged local self-government, inherent in different levels of government, redistribution of powers both in the local self-government system and between different local governments, executive bodies, and the private sector to provide various public services. The legal mechanism of joining new territorial communities (especially in the conditions of their unification) to the existing agreements on cooperation should be improved and strict observance of the requirements of functional zoning of UTC territory, formation of its territory improvement infrastructure, etc.

For now, the development of processes for providing the necessary administrative services continues. Within the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 11, 2017, № 782-r "On Amendments to the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 16, 2014, № 523" the list of administrative services of executive bodies provided through the center of administrative services was significantly increased. The range of entities allowed to provide services in the field of state registration of real estate and business has been expanded, and several administrative services have been brought closer to consumers by amending the legislation. The sphere of providing administrative services in electronic form continues to develop (Leheza, 2018).

Ways of reforming public authorities, as well as local self-government in the field of administrative services, include:

1. Bringing the process of providing services closer to the residents of the respective territorial communities and their associations.

2. Clear division of all powers between local self-government bodies of different levels, local executive bodies,

territorial bodies of central executive bodies on the provision of administrative services.

3. Determination of full and exclusive own powers and the responsibility of local governments for the provision of administrative services by territoriality.

4. Transfer of functions from local executive bodies and territorial bodies of central executive bodies to local self-government bodies on the provision of administrative services.

5. Creating the necessary financial, material, and organizational conditions to ensure the implementation of powers to provide administrative services (Leheza, 2018).

Due to the systematic improvement of administrative services in our country, their provision is accompanied by several problematic issues, which are confirmed in sociological research. Thus, according to a survey conducted by the Ilko Kucheriv Foundation for Democratic Initiatives on "what will the decentralization reform give to citizens?", In 2019, it was found that 23% of respondents anticipate new opportunities to influence the government. However, only 12% - improving the quality of services subject to further implementation of local government reform. On the other hand, 18.2% of respondents in 2019 felt an improvement in the quality of services provided, social assistance, landscaping (Leheza, 2018).

It is advisable to develop and implement standards for the provision of administrative services, which can be used to assess the activities of bodies that provide administrative services at district state administrations. But funds from the State budget for establishing these centers and their arrangement were practically not allocated.

From 2014 to 2019, the number of administrative service centers (ASCs) in Ukraine increased by 132, including 124 ASCs were formed by city councils of cities of district significance, settlement, and village councils. One hundred three centers have been established in the united territorial communities. However, despite such dynamics, it should be noted that the establishment of administrative service centers is not yet one of the top priorities implemented by the newly established UTC governing bodies.

Thus, of the 705 UTC councils that were fully formed, only an average of 14.6% of such communities currently have ASCs (Monitorynh yakosti, 2018).

Thanks to subventions for ASC's development and new laws, it has become easier to receive public services. ASC's network for 2021 is:

- 2.3 thousand access points to administrative services;
- more than 900 active ASCs and Action Centers;
- 15 thousand ASC's employees;
- services from 13 spheres of life (9 rokiv merezhi

TsNAP, 2021).

The main ways of reforming the administrative services to the population include: the provision of services should be as close as possible to their main consumers; clear division of powers between public authorities to provide administrative services; specification of powers and responsibilities of the relevant public authorities for the quality of administrative services provided; ensuring proper financial, material, organizational conditions to implement the powers granted to provide administrative services (Leheza, 2018).

Despite the transformations in the social protection system of the population of Ukraine, the provision of social services to local communities remains a complex, cumbersome and confusing procedure, which in turn significantly complicates its functioning and public management. The difficulty lies in the fact that the subjects responsible for the development and implementation of policy in the social services system are many public authorities, departments, agencies, etc. As a result, public administration of the system of social services in our country is carried out today by all branches of public power: legislative, executive, and judicial.

The current model of social services is characterized by bureaucracy and requires further decentralization, approaching the place of direct residence of citizens.

This process must be accompanied by the delegation of providers' responsibility for quality and efficiency, as well as the

provision of resources, to the extent necessary to provide relevant services.

Decentralization presupposes the observance of the principle of subsidiarity, the implementation of which makes it possible to bring the process of making key management decisions as close as possible to the residents of territorial communities. It should be noted that local governments are better informed about the needs for social services on the ground. Therefore their provision will be adequate and targeted to the individual needs of residents, and state funds will be better distributed, used more efficiently and rationally. As a result, their role in resolving financial and economic issues is increasing.

An essential component of improving the system of providing the necessary social services is the introduction of minimum state quality standards, licensing (registration) of social services, which involves constant monitoring of compliance, regulation of the subjects of these services. These issues are designed to address the Law of Ukraine "On State Social Standards and State Social Guarantees" and the Law of Ukraine "On Social Services". However, such an instrument of the organizational mechanism of public administration as licensing provides the right to carry out social work regardless of the current form of ownership following state standards and requirements is not sufficiently developed. The standardization of social services and the regulation of inspection and supervision activities for their provision have not been fully implemented. Standards play an important role in expanding the range of providers, flexibility, and diversification of social services. The social order is a tool of the organizational mechanism of public administration, which provides for the conclusion of agreements between governmental and non-governmental organizations on the provision of social services in local communities, which is also under development. The economic crisis can explain this, under-funding, dispersion of funds, the existence of social injustice in the provision of necessary social services and assistance, which leads to a significant increase in income of the wealthy and others. However, economic growth increased

funding for the social sphere, the introduction of even the most advanced mechanisms for redistribution of resources, and an innovative model of management of social services will allow only to some extent to solve this problem. "The root of evil" has spread throughout Ukraine and slows down the pace of improving Ukrainians' current quality of life, including the provision of social services. There is corruption, especially politics. According to international organizations, our country is one of the most corrupt countries in the world (Hromadska dumka naseleennia shchodo reformy detsentralizatsii).

The state's efforts to decentralize the management of the social services system can turn into an illusion, and social reforms can be nullified.

The law defines the subjects of voluntary association of territorial communities, which are adjacent territorial communities of villages, towns, cities (Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad, 2015).

The term "united territorial community" (UTC) mainly comes from the name of the settlement (for example, city, village, settlement), defined by its administrative center.

Some researchers focus on the problems of practical implementation provided in the current regulations acts of provisions. Thus, in particular, only 12% of lands within settlements are at the disposal of rural communities and their local self-government bodies. Lands outside the villages were managed at their discretion and without responsibility to rural communities by district and regional councils and administrations, now - the bodies of the state department of land resources (Rossokha, 2017).

According to V.Kravchenko, from the practice of European countries (where decentralization processes once took place) it is known that two approaches were used to ensure the effective implementation of local self-government powers:

- development of inter-municipal cooperation;
- merger of small.

In most countries, priority was given to the second approach - the consolidation of territorial communities (Sweden, Poland, Finland, Denmark, etc.). However, the experience of European countries also shows that such consolidation was carried out both through voluntary association of territorial communities and administratively - through decisions by the central government after the deadline for voluntary association (Kravchenko, 2017).

The civil, criminal, or commercial procedural code of the country concerned may explicitly provide for the right of the territorial community as a subject of recourse to the courts. But, in public international law, the term "community" is understood universally - and as a legal entity, and as a public organization, and as a territorial community, or at least as part of it, and simply as a group of united people, for example, only by committing an offence against them (Sudovyi zakhyst prav i zakonnykh interesiv terytorialnykh hromad, 2012).

The experience of the Republic of Poland is also interesting. The Constitution of the Republic of Poland also defines the subjects of filing a constitutional complaint. Article 191 of the Constitution of the Republic of Poland stipulates that submissions to the Constitutional Tribunal may be made, in particular by the governing bodies of territorial self-government units, which are endowed with this right if the normative act concerns issues covered by their activities (paragraphs 3-5 part one, part two of Article 191 of the Constitution) (Hultai, 2012).

An analysis of the experience of EU countries in protecting the rights and legitimate interests of territorial communities of people allows us to conclude that this legal institution is sufficiently developed in these countries and continues to develop. This is because there is an institution of the direct collective appeal of these communities to the courts in some countries, including the institution of a constitutional complaint (Stvorennia obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini 2015-2017, 2018).

Ukraine should use the foreign experience to form and protect the UTC's interests. Accordingly, it is appropriate to take

measures to mitigate the implementation of the reform, in particular:

1. Temporal adaptation, as transformations take a long time. So, the reform in Poland was originally intended for 20-30 years, in Finland, Lithuania, Latvia it took 15-16 years.

2. Graduation, which involves careful preparation to study the state of administrative territories.

3. Wide consideration of public opinion, which is to establish the need for opinion polls and local referendums during the transformation and in developing the concept of reform, involving representatives of local governments, the public in special bodies for the development and implementation of further reform.

4. Establishing criteria for the creation of new administrative-territorial units without specifying qualitative and quantitative characteristics, the possibility of applying an individual approach to each region.

5. Possibility to choose the method of unification (Pihul, 2016).

On the one hand, these mechanisms soften the implementation of reforms, and on the other hand, may lead to a significant slowdown and further need for tougher administrative measures.

The construction of the nation-state under conditions of decentralization acquires new functional conditions to expand its regulatory and institutional powers. As a result, the range of functions of the state changes, leading to the adoption of new organizational models of its functioning, narrowing their sovereignty. They expand the scope of social, political, and cultural interaction. The government increasingly becomes dependent on "consumer sovereignty", which becomes more important than "state sovereignty". Under such conditions, the position of modern futurologists, who predict the formation of a new "state world" capable of "ensuring the latest autonomy of states in the face of future multi-central challenges due to transnational interests of states that level the national factor of

their development and vector of life" seems to be close to reality (Kail, 2016).

So, the national policies of states that are increasingly institutionally incapable of defending national security and ensuring a high quality of life for all citizens, even defending the ideology of postmodern decentralization, are losing their functional effectiveness. Based on this, most organizational models of modern states go through the functional diffusion of building a strong state by "concentrating" part of its institutional capacity in the form of delegating authority to other structural associations.

Modern organizational and institutional building principles by changing the governance architecture at the level of nation-states and transnational associations are a prerequisite for multilevel governance in a decentralized environment. It includes sub-national (local) and supranational governance.

In the context of globalization, states are losing the possibility of autonomous functioning. They are forced to adjust their functional space to consider global trends of concentrating some of their powers. They block the openness and transparency of their national institutions. This situation requires a new pathos of public administration. On the one hand, it would serve a space for the democratization of the institutions of the nation-state, and on the other hand, would help build its functional potential in the context of protection and self-interest.

It is post-structures as the newest organizational models of functioning of states in the conditions of decentralization, taking into account the global context of institutional synergy. So, we should take into account national specifics. But, at the same time, we should not forget that globalization narrows state autonomy and instead opens new opportunities and makes new demands for the development and efficiency of modern states. Given this, the main issue for the development of the state and decentralization of its functions in the modern world is the question of the relationship between national and global governance, which requires a multilevel approach within multilevel, multifaceted strategies of social and state development (Khelid, 2014).



In this regard, public administration (ensuring the implementation of the latest organizational models of the state under decentralization conditions) serves to establish new indicators relating to the social welfare of citizens through the receipt of appropriate administrative services through certain state institutions. Organizational models of the state are based on the implementation of relevant national projects in the field of economic and social policy to ensure the welfare of citizens, articulating their interests in the direction of synergistic expansion of the functional potential of the state in favor of society. Such an approach will traditionally serve to return the "social image" of the state, able to respond alternatively to the challenges of the global world in various spheres of society. This directly leads to the introduction of modified organizational forms of state participation "in the field of education and science (quality of knowledge), in the field of health (quality of life), in the social sphere (quality of civil society)" (Khel'd, 2014).

An approach is proposed to form an integrated process-functional model of the innovation management system of territorial communities. It can consider the specifics of conditions that are formed against the background of decentralization and community unification, management features available at the level of relevant municipalities, community cooperation, program-targeted approach, and the formation of civic competencies of all community members (Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad, 2015).

The ability to analyze, accumulate, systematize and transmit information is currently the most important management skill. The use of modern computer technology provides the most effective support for making the necessary management decisions. The process of managing the potential of UTC development includes a consistent performance of functions. The main functions and typical tasks of each regional governing body include (Chykarenko, 2014):

1. As part of the planning of both the initial function - both current and strategic planning of activities; development forecasting; development and approval of UTC economic and

social development programs; planning of communal property enterprises; drawing up and approval of regional and local budgets; planning the activities of educational, cultural, health and sports institutions belonging to territorial communities.

2. As part of the organizational function - ensuring a comprehensive balanced social and economic development of the community; organization of implementation of certain programs of social and economic development; efficient use of labor, natural, financial resources; organization of management in the social sphere; organization of foreign economic activity; organization of housing and communal services.

3. As part of the motivational function - the creation of a social and psychological climate in the teams of UTC.

4. As part of the coordination function - the impact on social and economic development processes; impact on the efficiency of use of available resources; support for implementing social and economic development programs, employment programs, and social protection.

5. The control function includes control over the activities of communal property enterprises, use of resources, settlement operations, and financial activities; ensuring compliance with current environmental legislation; reporting on the progress and results of the implementation of existing social and economic development programs, etc. (Chykarenko, 2014).

Clarification or change of functions necessitates certain changes in the management structure and the application of the principles of the new public administration.

In general, the process of managing the development potential of UTC is a sequence of management functions and procedures of the subject of management. More attention should be to the communication and information support of public authorities. In this case, information support is associated with the use of information resources and information processes. Information is the basis of the management process. It contains the information needed to assess the current situation and make management decisions.

The introduction of a new system of functioning of state executive bodies,

local governments requires the creation of new forms and methods of their activities to meet the needs of citizens, rethink the concept of public information management and provide reliable feedback to the public.

Public dialogue is a necessary condition for maintaining trust in local governments. It paves the way for legitimizing decisions, supporting programs of officials, mobilizing the public to support government action for the benefit of people, being open to all, and aimed at development. Everyone can create and accumulate information, have free access to it, use and share it to allow each person to realize their potential in society.

It follows from current legislation that one of the responsibilities of local governments is to inform the community about their activities. It is also worth mentioning the Constitution of Ukraine, Art. 34 that "guarantees everyone and the citizen the right to freely collect, store, use and disseminate information orally, in writing or otherwise - at their choice" (Konstytutsiia Ukrainy, 2008).

The state and society cannot interact effectively without information exchange, both inside the country and abroad. The state's role in this process is significant. It should be open to other actors in public relations.

The effectiveness of the communication process is formed at the following stages:

- the wording of the message - clear, short, unambiguous;
- definition of the addressee - identification of the target audience;
- method of message transmission - the optimal channel is used, which minimizes inaccuracy.

UTC members would be more active in supporting the ideas and decisions of the community when they are sure about the success of this community. And they'll create better conditions for their lives. It means that it is necessary to present the results of each successful step of the UTC.

The work of the information unit aimed at solving three main tasks:

- 1) ensuring the possibility of community participation in addressing issues of local importance;
- 2) building public confidence in local authorities;
- 3) public recognition of the activities of the information department.

Digital communications is a convenient and effective tool for promoting new projects, cooperation, and implementation of ideas in the UTC.

Digitization is a component without which it is difficult to imagine the success of a modern territorial community. Yes, now it is not enough to implement changes. It is needed to communicate with residents, inform the community about plans and results, focus on potential, etc.

Society is evolving local governments to use information strategy on the Internet, which includes the following functions:

- timely informing of mass media;
- implementation of external and internal communication;
- work with inquiries of institutions and citizens concerning the current laws, regulations, and bills;
- monitoring and accumulation of necessary information and documentation.

Thus, the organization of the relevant information space of local self-government is a global task of e-government, which should be actively implemented throughout Ukraine (Lopushynskyi, 2011).

In today's world, e-government allows citizens, non-governmental organizations, legal entities to contact public authorities remotely and in real-time. It simplifies the communicational process between objects and subjects of public administration.

A striking example of a communication base that connects citizens with public authorities is the website.

The official community website is an opportunity for trust between community leaders, local businesses, residents, and investors.

The website is a business card of the community. It should make a good impression on the audience and open the world to UTC.

The existence of the official website creates powerful and significant technical and administrative benefits for local government change the ideology of providing administrative services (Informatsiina vidkrytist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia, 2015).

Another way to bring citizens closer to local government is to create public libraries within local communities.

A clear example of creating such libraries is in the United States. Libraries should be as access points to the necessary information on services, taxes, and resources about the range of social services, emergencies, medicine, and more. Government information, services, and resources are converting to digital format. And public libraries are becoming a link between the e-government and the community. Americans have become among the first in the world to provide public access to e-government services in public libraries. According to statistics, 16,592 public libraries in the United States serve more than 97% of American visitors in large and small communities. The public library provides services based on computer and Internet technologies (Elektronne uriaduvannia u terytorialnykh hromadakh, 2013).

## **CONCLUSION**

Thus, during the implementation of local self-government, the activity of communications of the territorial community should be directed towards solving several main communicative tasks, which are due to both internal and external factors of its functioning.

The role of information work in the modern community is difficult to overestimate, as it allows for effective communication between government and the public, as well as significantly improves the political climate of the united territorial community.

The overall goal of the creation and further development of united territorial communities is to improve the social and economic aspects, environmental conditions of urban areas. Also, the possibilities of all their inhabitants for life and work are to be improved. Such changes are to stay on attracting financial resources from a variety of sources, accelerating the transfer and application of experience and technology, decentralizing powers, strengthening local capacity and partnerships between the public and private sectors, and communities to improve infrastructure and social services.

### RECOMMENDATIONS

No	Recipient	Recommendation	Expected results
1	Cabinet of Ministers of Ukraine	Wide consideration of public opinion, which is to establish the need for opinion polls, local referendums not only during the transformation but also in developing the concept of reform, involving representatives of local governments, the public in special bodies for the development and implementation of further reform.	Balanced and optimal development of united territorial communities of Ukraine
2	Local governments	It would be useful to create public libraries within local communities.	Closer interaction between the community and local governments of Ukraine
3	Public of united territorial communities	It is advisable to take an active position in order to influence the decision-making process.	Accelerating the pace of development of united territorial communities

### References:

1. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krain ta perspektyvy Ukrainy. (2012). Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini». DESPRO, 128.
2. Melnychuk, A. (2016). Detsentralizatsiia vlady: reforma. (1), 35.
3. Fomitska, N.V. (2012). Sotsialni posluhy yak kryterii formuvannia administratyvno-terytorialnykh odynyts. *Suchasni tendentsii rozvytku publichnoho upravlinnia*: materialy Vseukr.nauk.-prak. konf za mizhnar. uchastiu. (2012, November 2). Odesa, 76-77.
4. Herasymenko, O.V., Semen, I.V. (2019). Komunikatsii ta informatsiinyi prostir v upravlinni ta rozvytku terytorialnoi hromady. *Molodyi vchenyi*, (11 (75)), 800-803. <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2019/11/168.pdf>
5. Leheza, Ye.O. (2018). Diialnist subiektiv publichnoi administratsii shchodo nadання publichnykh posluh: *problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia*. ScienceRise. Juridical Science, (2), 8-15.
6. Monitorynh yakosti nadання administratyvnykh ta dozvilno-pohodzhualnykh posluh u TsNAP. (2018). <http://www.cnap.if.ua/news/319>
7. 9 rokiv merezhi TsNAP: yak zminylysia adminposluhy dlia ukrainsiv za tsei chas. (2021, September 6). *Uriadovi portal*. <https://www.kmu.gov.ua/news/9-rokiv-merezhi-cnap-yak-zminilisya-adminposlugi-dlya-ukrayinciv-za-cej-chas>
8. Hromadska dumka naselennia shchodo reformy detsentralizatsii. Opytuvannia. <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemiotsinkigromadyan>
9. Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05 liutoho 2015 № 157-VIII. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady*, (13), St. 91. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T150157.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150157.html)

10. Rossokha, V.V., Pronko, L.M. (2017). Obiednannia silskykh hromad yak chynnyk rozvytku zemelnykh vidnosyn. *Ekonomika, finansy, menedzhment: aktualni pytannia nauky i praktyky*, (9). <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/12145>
11. Kravchenko, V.V. (2017). Okremi pravovi aspekty formuvannia spromozhnykh (obiednanykh) terytorialnykh hromad. *Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu*, (2), 78-80. [https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk\\_2\\_2017-78-80.pdf](https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Visnyk_2_2017-78-80.pdf)
12. Sudovyi zakhyst prav i zakonnykh interesiv terytorialnykh hromad: zarubizhnyi dosvid. (2012). *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*, (1), 97-100.
13. Hultai, M.M. (2012). Instytut konstytutsiinoi skarhy v konstytutsiiah yevropeiskykh derzhav. *Visnyk Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy*, (2), 130-139.
14. Stvorennia obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini 2015-2017. (2018). *Analitychna dopovid vid hromadskosti u formati Shadow Report*. <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>
15. Pihul, N.V., Liuta, O.V. (2016). Zarubizhnyi dosvid provedennia detsentralizatsiinykh reform. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*, (9), 685-689.
16. Kail, Ya. Ya., Yepinin, V. S. (2016). Zarubizhnyi dosvid oriientsii publichnoho upravlinnia. *Natsionalni interesy, priorytety ta bezpeka*, 43-59.
17. Kheld, D., Makhriu, E., Holdblatt, D. (2014). Perraton Dzh. Hlobalni transformatsii: *Polityka, ekonomika, kultura*. Praksys. 41.
18. Chykarenko I.A. (2014). Formuvannia systemy upravlinnia innovatsiynym rozvytkom terytorialnykh hromad : monohrafiia. DRIDU NADU, 338.



19. Konstytutsiia Ukrainy: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopov. (2008). Verkhovna Rada Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40-43.

20. Lopushynskyi, I.P. (2011). Elektronna demokratiia ta elektronne uriaduvannia: dosvid dlia Ukrainy. 60-68. <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/putp/20112/doc/2/03.pdf>

21. Informatsiina vidkrytist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: posibnyk dlia munitsypalnykh posadovtsiv. (2015). Ivano-Frankivsk, 40-43.

22. Elektronne uriaduvannia u terytorialnykh hromadakh: zb. mater. Poltava. (2013). <http://www.esoc.org.ua/attachments/article/83/Книга%20е-урядування.pdf>

## INVESTMENT DEVELOPMENT OF THE TOURIST, HOTEL AND RESTAURANT SPHERE IN THE REGION

*Vasyl Brych* \*, *Zhanna Semchuk* \*\*, *Maryna Nahara* \*\*\*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.10>

**Abstract.** The article aims to develop an optimal approach to assessing the effectiveness of the level of investment development in the tourist and hotel-restaurant sector, for example, in the Lviv region. We used the author's research methodology, which provides a comprehensive assessment of the efficiency of the level of investment development of the tourist and hotel-restaurant area of the region. This approach is based on using two parametric indicators that characterize the overall impact of investments on the region's economic development (tourism, hotel and restaurant area of the region) and allow assessing the level of efficiency of investment in the industry at the regional level. The presented procedure for calculating performance indicators (such as an indicator of modified comparative economic efficiency of the level of investments in the development of industry at the regional level, the indicator of the adjusted relative economic efficiency of the use of assets in the development of sector) was developed using a statistical method, indicators of comparative economic efficiency. Using the author's

---

\* Vasyl Brych, DSc, Professor, Full Member of the National Academy of Economic Sciences, Director of the Education and Research Institute of Innovation, Environmental Management and Infrastructure, West Ukrainian National University, 3 Peremohy square, Ternopil, 46009, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4277-5213>

\*\* Zhanna Semchuk, D. Sc. (Economics), Professor, Dean of the Faculty of Economics and Business, Lviv University of Business and Law, Kulparkivska str., 99, Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4868-7716>

\*\*\* Nahara Maryna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of International Tourism and Hotel Business, Western Ukrainian National University, Email: [m.nahara@wunu.edu.ua](mailto:m.nahara@wunu.edu.ua), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3052-6911>

approach, we analyzed the efficiency of the investment development of the tourist and hotel-restaurant sphere of the Lviv region. We proved that the author's methodology of analysis allowed us to determine a comprehensive picture of the efficiency of the level of investment development of the tourist and hotel-restaurant area of the Lviv region. We revealed several positive tendencies of investment efficiency in the hotel-restaurant sector and relatively unstable variables on the tourist industry of the Lviv region. We indicated that developing managerial decisions could be helpful to explore new areas for optimizing management and using investment resources because of the revealed trends.

**Keywords:** tourism sphere, hotel-restaurant sphere, investment development, region, efficiency, profitability, modified index, influence.

## ВСТУП

Роль туризму та готельно-ресторанної сфери в структурі економіки деяких регіонів України невідмінно зростає. Зазначені галузі динамічно розвиваються, демонструють як високі темпи росту, так і орієнтир на якісні комплексні перетворення в організації. Ступінь підвищення рівня розвитку туристичних, готельно-ресторанних підприємств регіонів залежить від інвестування в їх технологічний, матеріально-технічний, організаційний розвиток. При цьому, актуальним є визначення рівня ефективності такого інвестування в зазначені сфери, оскільки від адекватної та ґрунтовної оцінки залежить подальший розвиток регіонів, ступінь зайнятості та добробуту громадян, задіяних в цих галузях, конкурентоспроможність останніх в Україні, світовій економіці. З огляду на це, актуальним виступає визначення оптимального підходу до методологічного забезпечення такої оцінки та емпіричне обґрунтування методики.

Проблему методологічного забезпечення оцінки інвестицій в проекти досліджували, зокрема: Х. Фольмут, Н.Р. Стасюк, І.Р. Греськів, В.І. Гринчуцький, Е.Т. Карапетян, Б.В. Погрішук, В. М. Грідасов, С.В. Кривченко, О.Є. Ісаєва, Г.О. Крамаренко, О.Є. Чорна, Д. Ю. Мамотенко, В.І. Борзенко, Т.В. П'ятак. Методології та практиці визначення

інвестиційної привабливості туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону присвячені праці О.П. Савіцької, Н.В. Савіцької, І.О. Бланка, Е.Ф. Брігхефа, інших авторів. Незважаючи на існуючі наукові розвідки за даним напрямком, наше дослідження передбачає оцінку рівня інвестиційного розвитку вказаних сфер на регіональному рівні, що потребує вироблення певного підходу, який би враховував існуючі наукові пропозиції та особливості галузевого розвитку.

Постановка завдання. Мета дослідження – вироблення оптимального підходу до оцінки ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери на прикладі Львівської області.

Зважаючи на окреслену мету, нами розроблено наступні завдання дослідження, серед яких:

- характеристика наукових підходів щодо оцінки ефективності інвестиційних проєктів, інвестиційної привабливості галузі, в тому числі туристичної та готельно-ресторанної сфери;

- визначення оптимального підходу щодо аналізу стану ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери регіону;

- здійснення аналізу стану ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області.

## **РЕЗУЛЬТАТИ**

Вивчення стану інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери на регіональному рівні потребує використання такого методологічного інструментарію, який би мав суттєву інформативну, методологічну та наукову цінність для практичного застосування (виявлення ефективності або проблем інвестування в зазначені галузі на рівні територіальної одиниці), розширення методичної бази за цим напрямком. На першому етапі нашого дослідження проведемо вивчення основних наукових підходів щодо оцінки ефективності

інвестиційних проєктів, інвестиційної привабливості галузі, в тому числі туристичної та готельно-ресторанної сфери. Слід розглянути наукові підходи до визначення ефективності інвестиційних проєктів на загальному рівні, інвестиційної привабливості галузей. Заслугує на увагу систематизація основних методів оцінки ефективності інвестицій, представлена Н.Р. Стасюк, І.Р. Греськів (Stasiuk, 2015). Дослідники визначають, що для зазначених цілей науковці, фахівці (Hrynychutskyi, 2010; Hridasov, 2004; Kramarenko, 2009; Mamotenko, 2008) використовують на сучасному етапі розвитку:

1) статистичні методи оцінки ефективності оцінки інвестицій, які складаються з:

- показників загальної економічної ефективності;
- показників порівняльної економічної ефективності,

представлених: порівняльним обліком поточних витрат; коефіцієнтом порівняльної економічної ефективності; наведеними витратами; порівняльним обліком терміном окупності;

2) динамічні методи оцінки ефективності оцінки інвестицій, до складу яких входять: методи чистої теперішньої вартості, дисконтованого терміну окупності, індексу прибутковості, внутрішньої норми доходності, динамічного терміну амортизації, розрахунку кінцевої вартості майна тощо.

Можна відзначити, що використання цих традиційних методів аналізу ефективності інвестицій є найбільш прийнятним для оцінки ефективності інвестування проєктів за кожним об'єктом вкладення, але вони не можуть мати застосування в рамках визначення стану ефективності інвестицій в розвиток певних галузей на рівні регіону, країни тощо.

Також можна відзначити, що окрім вказаних методів в наукових та фахових колах на сьогоднішній день застосовуються більш складні, але комплексні показники, зокрема, інтегральні показники ефективності інвестиційного

проекту, які складаються з урахуванням вищезазначених динамічних показників. Як приклад, в дослідженні В.І. Борзенко, Т.В. П'ятак (Borzenko, 2017) пропонується методика розрахунку інтегрального показника оцінки ефективності інвестиційного проекту, в якому враховано NPV (чисту поточну вартість), IRR (внутрішню норму доходності), PI (індекс прибутковості), DPP (дисконтований період окупності інвестицій), WACC (середньозважену вартість капіталу), рівень прогнозного терміну життя проекту, вимоги стратегії погашення інвестицій. Необхідно констатувати, що такий показник дійсно розкриває достатньо повну картину прогнозованої та фактичної оцінки стану ефективності інвестиційного проекту. Проте його використання, як і стосовно попередніх методів, є прийнятним для локальних потреб аналізу, а не для комплексної оцінки стосовно ефективності інвестування в галузі в регіоні.

Існують наукові та практичні дослідження інвестиційної привабливості галузей на рівні країни, регіону. В даному контексті потрібно відмітити, що вказаний показник відповідно до більшості наукових підходів розглядають через призму комплексної оцінки кількісних та якісних параметрів. А саме, в науковому дослідженні О.П. Савіцької, Н.В. Савіцької (Savitska, 2018) висунуто перелік основних етапів оцінки вказаного показника, який включає:

1) оцінку фактичного рівня туристичної (або готельно-ресторанної) привабливості регіону, із визначенням та обґрунтуванням переліку показників, які здійснюють вплив на стан туристичної (або готельно-ресторанної) привабливості регіону (показник рівня загальнооекономічного розвитку регіону, показник рівня туристично-рекреаційного потенціалу, показник рівня розвитку інвестиційної інфраструктури, показник демографічної характеристики регіону, показник рівня екологічних та криміногенних ризиків, показник політичної стабільності, показник рівня розвитку ринкових відносин в регіоні). В даному контексті щодо оцінки готельно-ресторанної сфери можна додати

показник рівня розвитку засобів тимчасового розміщування й організації харчування;

2) створення переліку заходів стосовно зростання рівня туристичної (або готельно-ресторанної) привабливості регіону (збільшення рівня привабливості природних туристичних ресурсів, проведення заходів із модернізації технологічних, матеріально-технічних засобів галузей, покращення якості довкілля в межах туристичних територій, розвиток туристичної інфраструктури, належне інформаційне забезпечення та рекламування туризму, стимулювання розвитку суміжних з туризмом галузей економіки регіону, зокрема, готельно-ресторанної сфери);

3) здійснення маркетингового аналізу щодо створення прогнозу попиту на послуги туристичних, (або готельно-ресторанної) підприємств;

4) оцінювання потенціалу та економічної ефективності функціонування туристичних (або готельно-ресторанних) підприємств регіону;

5) прогнозне економічне оцінювання ефективності інвестування туристичного (або готельно-ресторанного) комплексу регіону.

Вказаний підхід охоплює низку показників, що дозволяють економічно обґрунтувати економічну доцільність інвестування в зазначені галузі на рівні регіону, але не дають можливості отримати картину фактичного стану ефективності інвестування в ці сфери. Вивчення низки показників, розглянутих в цьому і попередніх підходах дозволяє чітко розуміти склад вихідних параметрів розвитку як на рівні суб'єктів, так і на загальному рівні розвитку галузей регіону.

На другому етапі дослідження проведемо розробку оптимального підходу щодо аналізу стану ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери регіону.

Першим важливим питанням, яке потрібно розглянути в контексті нашого дослідження є вивчення зв'язку між рівнем змін інвестицій в галузях регіону та рівнем змін

обсягів виручки від реалізації в цих сферах (в даному випадку, може розглядатися чистий дохід від реалізації продукції, робіт, послуг). Відповідно таке співвідношення може бути розраховане та проаналізоване на підставі показника модифікованої порівняльної економічної ефективності рівня інвестицій в розвиток галузі на рівні регіону ( $E_{fmi}$ ) (формула 1).

$$E_{fmi} = G_{npr} - G_{ri}, \quad (1)$$

де  $E_{fmi} > 0 \rightarrow$  ефективний інвестиційний розвиток, коли темпи зростання обсягів чистого доходу від реалізації туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону переважають темпи зростання інвестицій в ці галузі;

$E_{fmi} < 0 \rightarrow$  не достатньо ефективний інвестиційний розвиток, коли темпи зростання обсягів чистого доходу від реалізації туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону менші порівняно з темпами зростання інвестицій в ці галузі. Аналізується в залежності від фактичних даних;

$G_{npr}$  – темп зростання чистого доходу від реалізації туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону, у %;

$G_{ri}$  – темп зростання інвестицій у розвиток туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону, у %.

Представлений порядок розрахунку модифікованої порівняльної економічної ефективності рівня інвестицій в розвиток галузі регіону розроблений із застосуванням статистичного методу, показників порівняльної економічної ефективності. Його застосування дасть змогу виявити загальний вплив інвестицій на економічний розвиток галузі регіону (туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону).

Другим суттєвим аспектом, який потрібно розкрити в рамках нашого дослідження є визначення залежності між рівнем змін інвестицій в галузях регіону та рівнем зміни прибутковості цих сфер. Вказане дозволить виявити рівень ефективності використання інвестицій в галузь на рівні регіону. Зазначений напрямок пропонується розглядати через розрахунок показника модифікованої порівняльної економічної ефективності використання інвестицій в розвиток галузі ( $E_{fmi pr}$ ) (формула 2).



$$Ef_{mip} = Gr_{pr} - G_{ri}, \quad (2)$$

де  $Ef_{mi} > 0 \rightarrow$  ефективний інвестиційний розвиток, коли темпи зростання обсягів прибутковості операційної діяльності суб'єктів туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону переважають темпи зростання інвестицій в ці галузі;

$Ef_{mi} < 0 \rightarrow$  не достатньо ефективний інвестиційний розвиток, коли темпи зростання обсягів прибутковості операційної діяльності суб'єктів туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону менші порівняно з темпами зростання інвестицій в ці галузі. Аналізується в залежності від фактичних даних;

$Gr_{pr}$  – темп зростання прибутковості операційної діяльності суб'єктів туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону, у %;

$G_{ri}$  – темп зростання інвестицій у розвиток туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону, у %.

Вказаний показник, як і попередній, створено на основі застосування статистичного методу, показників порівняльної економічної ефективності. На третьому етапі аналізу здійснимо оцінку стану ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області із застосуванням представленого підходу до оцінювання вказаного питання.

По-перше, розглянемо основні вихідні дані, які будуть використані для проведення розрахунків та оцінки. Обсяги чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг суб'єктів підприємництва Львівської області (в тому числі підприємств туристичної та готельно-ресторанної сфери) подано в табл. 1. За даними табл. 1 можна зазначити, що:

– загальний обсяг чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг суб'єктів підприємництва Львівської області склав 262305,2 млн. грн. За п'ять досліджуваних років цей показник демонстрував стабільне зростання, що пов'язане із розвитком підприємництва в зазначеному регіоні за досліджуваний період;

– обсяг чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг підприємств готельно-ресторанної сфери в Львівській області склав 2112,8 млн. грн. Як свідчать результати дослідження, цей показник зростав, відповідно, підприємства галузі стабільно розвивались. На зростання цього показника вплинули: збільшення фактору зростання чисельності відвідування туристів в регіоні; підвищення туристичної привабливості регіону тощо. Частка цього показника в загальному обсязі чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг підприємств готельно-ресторанної сфери в Львівській області зросла на 0,06%;

*Таблиця 1*

**Обсяги чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг суб'єктів підприємництва Львівської області (в тому числі підприємств туристичної та готельно-ресторанної сфери) за період 2016-2020 рр.**

Показник	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
1. Усього за всіма видами діяльності, млн. грн., в т.ч.:	89720,1	128171,6	183102,3	204777,8	262305,2
1.1. Тимчасове розміщування й організація харчування, млн. грн.	669,4	956,3	1366,2	1711,3	2112,8
% в загальному обсязі чистого доходу від реалізації	0,75	0,75	0,75	0,84	0,81
1.2. Надання інших видів послуг, в т.ч.:	63,5	90,7	129,5	135,3	153,4
1.2.1. Туристична діяльність	42,9	61,3	87,6	102,4	122,5
% в загальному обсязі чистого доходу від реалізації	0,048	0,048	0,048	0,05	0,047

Джерело: складено автором на основі (The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region)

– обсяг чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг підприємств туристичної сфери в Львівській області в 2020 р. склав 122,5 млн. грн. За даними аналізу, вказаний показник зріс в грошовому вимірі, що демонструє зростання галузі. Розвиток галузі викликаний удосконаленням організаційно-економічного управління підприємств сфери туризму, розвиток сегменту покупців тощо. Загальна частка вказаного показника в загальному обсязі чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг підприємств готельно-ресторанної сфери в Львівській області зменшилась на 0,01% і в 2020 р. дорівнювала 0,047%.

В табл. 2 представлено показники рентабельності операційної діяльності підприємств туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області за період 2016-2020 рр.

*Таблиця 2*

**Рентабельність операційної діяльності підприємств  
туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської  
області за період 2016-2020 рр.**

Показник	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
1	2	3	4	5	6
Рентабельність операційної діяльності підприємств готельно-ресторанної сфери, %	2,9	3,2	3,4	4,8	5,7
Рентабельність операційної діяльності підприємств туристичної сфери, %	3,1	3,3	3,8	4,4	5,6

Джерело: складено автором на основі (The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region).

За результатами вивчення отриманих даних, можемо відзначити, що рентабельність операційної діяльності

підприємств туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області за досліджуваний період, хоча і не була високою, але зростала. На кінець 2020 р. цей показник за операційною діяльністю готельно-ресторанної сфери склав 5,7%, а за операційною діяльністю туристичної сфери – 5,6%.

В табл. 3 наведено темпи росту вихідних показників розрахунку (чистого доходу від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг, прибутковості операційної діяльності, обсягів інвестицій в розвиток суб'єктів галузей).

Таблиця 3

**Темпи росту вихідних показників розрахунку, у %**

Показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
1	2	3	4	5
1. Готельно-ресторанна сфера				
Чистий дохід від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг	42,9	42,9	25,3	23,5
Прибутковість операційної діяльності	10,3	6,2	41,2	18,8
Обсягів інвестицій	1,3	0,4	0,9	1,4
2. Туристична сфера				
Чистий дохід від реалізації продукції, товарів, робіт, послуг	42,9	42,9	16,9	19,6
Прибутковість операційної діяльності	6,5	15,2	15,8	27,3
Обсягів інвестицій	40,0	41,1	17,5	20,9

Джерело: складено автором на основі (The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region).

Представлені вихідні дані будуть використані для розрахунку та аналізу показників ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області із застосуванням авторського підходу (табл. 4).

Таблиця 4

**Основні показники ефективності рівня  
інвестиційного розвитку туристичної та готельно-  
ресторанної сфери Львівської області за 2017-2020 рр.**

Показник	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
1	2	3	4	5
1. Готельно-ресторанна сфера				
Показник модифікованої порівняльної економічної ефективності рівня інвестицій в розвиток галузі на рівні регіону (Efmi)	41,6	42,5	24,4	22,1
Показник модифікованої порівняльної економічної ефективності використання інвестицій в розвиток галузі (Efmi <sub>pr</sub> )	9	5,8	40,3	17,4
2. Туристична сфера				
Показник модифікованої порівняльної економічної ефективності рівня інвестицій в розвиток галузі на рівні регіону (Efmi)	2,9	1,8	-0,6	-1,3
Показник модифікованої порівняльної економічної ефективності використання інвестицій в розвиток галузі (Efmi <sub>pr</sub> )	-33,5	-25,9	-1,7	6,4

Джерело: складено автором на основі (The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region).

Розрахунок (табл. 4) показав суттєвий позитивний вплив інвестицій на розвиток готельно-ресторанної сфери Львівської області за 2017-2020 рр., що пов'язане із переважанням зростання обсягів чистого доходу від реалізації на зростанням обсягів інвестування. Також відмічено ефективність використання інвестицій в галузь на рівні регіону за досліджуваний період. Показники ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної сфери Львівської області за 2017-2020 рр. демонструють

значне коливання, викликане не достатньо успішним використанням інвестицій та їх управлінням. Можна констатувати, що використання авторської методики аналізу дозволило визначити комплексну картину ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області за 2017-2020 рр. Виявлені позитивні тенденції ефективності інвестування в готельно-ресторанну сферу і достатньо нестабільні змінні показники щодо туристичної галузі Львівської області. З огляду на виявлені тенденції можуть бути прийняті відповідні управлінські рішення щодо подальшого пошуку нових напрямків оптимізації управління та використанням інвестиційних ресурсів.

## **ВИСНОВКИ**

Було висвітлено характеристику наукових підходів щодо оцінки ефективності інвестиційних проєктів, інвестиційної привабливості галузі, в тому числі туристичної та готельно-ресторанної сфери. Розроблено авторський підхід, який передбачає комплексну оцінку ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери регіону. Цей підхід побудований на використанні двох параметричних показників, які характеризують загальний вплив інвестицій на економічний розвиток галузі регіону (туристичної, готельно-ресторанної сфери регіону) та дозволяють оцінити рівень ефективності використання інвестицій в галузі на рівні регіону. Із застосуванням авторського підходу здійснено аналізу стану ефективності рівня інвестиційного розвитку туристичної та готельно-ресторанної сфери Львівської області. Доведено існування позитивних тенденцій ефективності інвестування в готельно-ресторанну сферу і змінні показники щодо туристичної галузі Львівської області.

## **References:**

1. Borzenko V.I., Piatak T.V. (2017). Metod otsinky efektyvnosti investytsiinykh proektiv [Method for evaluating the

effectiveness of investment projects]. *Informatsiini tekhnolohii: nauka, tekhnika, tekhnolohiia, osvita, zdorovia*, vol. IV, p. 180

2. Hrynychtskyi V. I., Karapetian E.T., Pohrishchuk B.V. (2010). *Ekonomika pidpryiemstva [Business Economics]*. K.: Tsentr uchbovoi literatury. (in Ukrainian).

3. Hridasov V. M., Kryvchenko S.V., Isaieva O.Ie. (2004). *Investuvannia [Investment]*. K.: Tsentr navchalnoi literatury. (in Ukrainian)

4. The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region (2018). *Investytsii v Lvivskii oblasti [Investments in the Lviv region]*. Available at: [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme\\_06.php?code=06](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/06/theme_06.php?code=06) (accessed 29 November 2018)

5. Kramarenko H. O., Chorna O.Ie. (2009). *Finansovyi menedzhment [Financial management]*. K.: Tsentr uchbovoi literatury. (in Ukrainian).

6. Mamotenko D. Yu. (2008). *Otsinka efektyvnosti investytsiinykh proektiv [Evaluating the effectiveness of investment projects]*. *Visnyk Natsionalnoho un-tu «Lviv. politekhnika»*, no. 628, pp. 209-215.

7. The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region (2018). *Osnovni strukturni pokaznyky diialnosti pidpryiemstv-yurydychnykh osib (Lvivska oblast) [Basic structural indicators of activity of legal entities (Lviv oblast)]*. Available at: [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/14/theme\\_14.php?code=14](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/14/theme_14.php?code=14) (accessed 29 November 2018)

8. Savitska O. P., Savitska N. V. (2018) *Ekonomichne otsiniuvannia investytsiinoi pryvablyvosti turystychnoho pidpryiemstva [Economic appraisal of the investment attractiveness of the tourist enterprise]*. Available at: [http://www.confcontact.com/2012\\_11\\_29/3\\_savitska.htm](http://www.confcontact.com/2012_11_29/3_savitska.htm) (accessed 29 November 2018)

9. Stasiuk N.R., Hreskiv I.R. (2015). *Metody otsiniuvannia efektyvnosti investytsiinykh proektiv: perevahy ta nedoliky [Methods of evaluating the effectiveness of investment projects: advantages and disadvantages]*. *Visnyk Mykolaivskoho*

*natsionalnoho universytetu imeni V.O. Sukhomlynskoho*, 6, 306-309.

10. The State Statistics Service of Ukraine in the Lviv region. (2018). *Finansovi rezultaty diialnosti pidpriemstv (Lvivska oblast)* [Financial results of the enterprises (Lviv region)]. Available at: [http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/14/theme\\_14.php?code=14](http://www.lv.ukrstat.gov.ua/ukr/themes/14/theme_14.php?code=14) (accessed 29 November 2018)

11. V. Ya. Brych, O. Ye. Harbera, O. Ya. Huhul [ta in.] ; za zah. red. V. Ya. Brycha. (2017). *Tuopereitynh*. TNEU.

12. Brych, V., M. Fedirko, and I. Yanik. (2016). Organizational and economic prerequisites for reengineering business processes in the municipal heat market of Ukraine. *Bulletin of Ternopil National Economic University*, 2, 7-19.

13. Brych V. Ya. eds. (2014). *Tuopereitynh*, Kondor-vydavnytstvo.

14. Brych, V. Ya. (1997). *Rehuliuvannia rynku pratsi: rehionalni aspekty*. NTs ZRP.



## ESSAY ON THE RIGHT TO FREEDOM: TRANSGRESSION FROM THE PHILOSOPHICAL TO LEGAL CONCEPT

*Natalia Melnychuk\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.11>

**Abstract.** The defence of the right to freedom has suffered many hardships. Behind - the death sentence to the unruly Socrates. Behind him are 500 Confucian philosophers buried alive. Behind - the persecution of Aristotle, who, without waiting for trial, left the city to warn the Athenians against a second crime against philosophy (the first crime was the execution of Socrates). History will be drenched in the blood of liberation aspirations for the right to free life, freedom of speech and freedom of conscience. Humankind has had to go through a difficult path - from the realization of legal freedom as forced freedom within the law and legal liberty as legal permission - to a deep awareness of freedom in the perception of moral and legal limits in the field of law as a legal belief; from the proper understanding of the law - to the concept of legal law and its legal implementation based on justice in the paradigm of recognition of the highest value of the human person.

**Keywords:** right to freedom, legal law, law enforcement, values of law.

### **Вступ**

Чимало лихоліть зазнало обстоювання права на свободу. Позаду – смертний вирок непокореному Сократу. Позаду – 500 живцем закопаних філософів-конфуціанців. Позаду – переслідування Арістотеля, котрий, не чекаючи суду, покинув місто, аби застерегти афінян від повторного злочину проти філософії (першим злочином вважалася страта Сократа). Далі – о. Евбея й через два місяці – смерть. І не він один. Згодом був убитий супротивник диктаторських рішень

---

\* Natalia Melnychuk, DSc, Head of the Department of International Law, Lviv University of Business and Law, Kulparkivska str., 79021 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5966-0308>

Ціцерон. Виконуючи наказ Антонія, кат перерізає філософу горло та відсік голову і руки, якими той написав «Філіппики». За наказом Нерона змушений був вдатися до самострати суверенник духу Сенека – так само, як свого часу змушений був прийняти цикуту Сократ після рішення суду, який Монтень назве потворним і біснуватим. Доведеться залишити Афіни сміливому Протагору, котрий загине по дорозі в Сицилію. «Ви вбили його всемудрого», – скаже про це Еврипід. Буде катовано колишнього послухника Онуфрієвського монастиря, філософа волі – українського гайдамацького отамана Максима Залізняка. Його затаврують розпеченим залізом, вирвуть ноздрі й присудять до вічної каторги в Нерчинських копальнях. Понад чверть століття проведе в кам'яному підвалі на Соловках і не побажає звільнення з рук Катерининого онука Олександра нездоланий Петро Калнишевський. Історія захлинатиметься кров'ю визвольних прагнень за право на вільне життя, свободу слова та свободу сумління. Позаду залишаться інквізиція римська, інквізиція Середньовіччя, «нова» ренесансна інквізиція, інквізиція большевизму, геноцид, катівські «цехи» гестапівців, голокост. Позаду – Овідієве «поза межами страху», Осипове «Поза межами болю», Франкове «Поза межами можливого». Позаду – Стрілецька Голгофа, розстріляне Відродження, задушене Відродження. Позаду – Береза Картузька, БелБалтЛаг, Озерлаг, Соловки, Сандармох, БАМЛАГ, Дубровлаг. Позаду – катівня в Рубанях, Терезіні, Аушвіц, Маутгаузен... Історія показала, якими зусиллями завойовується свобода, як легко її втратити, і як важко, за висловом Арістотеля вчинити так, «аби не опинитися в рабському становищі, прислуговуючи іншим» (Pol. VII, 1334a 5,20).

## РЕЗУЛЬТАТИ

В Античну добу, у міфах олімпійського періоду, було закладено архетип свободи як такої, що досягається через боротьбу, повстання, але існує у межах закону: наслідком Титаномахії (повстання й війни титанів) стало утвердження

законів як перший акт, до якого вдався Зевс, прийнявши владу. Налагодити гармонію йому допомагали богиня права Феміда й богиня справедливості – Діка, котра опікувалась правосуддям. У VII ст. до н.е. засновник дидактичного епосу Гесіод наголошував на обов'язку «сильних» поважати закон, правду і справедливість. «Non rex est lex, sed lex est» («Не цар – закон, а закон – цар») говорили древні. «Порядок і є закон, – писав Арістотель. – Тому доцільніше, щоб панував закон, а не хтось з-поміж громадян», «хто вимагає, аби панував закон, напевне хоче, щоб панували божество і розум, а хто вимагає, аби панувала людина, проявляє (у своїй вимозі) певне дикунство» (Pol.III, 1287a). Дж. Локк стверджував: суть свободи полягає в тому, «аби бути вільним від обмежень та насильства з боку інших, а цього не може бути там, де немає закону («Два трактати, I). Т. Мор стверджував: свобода – прерогатива тих, хто підпорядковується закону; Кондорсе вважав: «Закон – гарантія свободи громадян». Е. Ваттель був переконаний: «Закони держави є основною засадою свободи» (LeD, I). Гегель розглядав закон не як «пута», не як «мертву, холодну літеру», що невірненько суб'єктивні переконання, а як форму правильного та обов'язок: «...закон подібний до єврейського слова Шіболет, за яким визначали лжебратів та лжедрузів народу [Schiboleth означає «колосок» – пароль, через неправильну вимову якого прихильники судді Єфтах визначали родову приналежність біженців-єфраїмітів] (GP, 11).

Нюрнберзький процес (а вірніше його інтелектуальна «післямова») вивели на авансцену усвідомлення жахаючої суті не лише злочинного наказу, а й неправового закону. На авансцену вийшла проблема як правового закону, так і його правової реалізації. Актуалізація цих питань відбулася після II Світової війни, однак – у контексті історично тяглої природно-правової доктрини. І це не дивно – адже у пошуках справедливості погляди людей (через закони, як казав Джордано Бруно, «нелюдські, свинські, грубі і звірячі», а також через, як писав Гегель, «сваволю життя») – раз по раз зверталися саме до природного права. Однак духовні

сподівання (Алкідам у їх контексті промовив: природне право вимагає більшого визнання, аніж людське), наштотуючись на (за висловом Р.Оуена) «безумство людських законів», або ж на неадекватну правореалізацію, акумулювались (як от у Г. Ріффеля) у тезі, що природне право повинно за певних умов брати гору над позитивним правом, а у К.фон Галлера, у праці «Реставрація науки про державу» («*Restauration der Staatswissenschaft*») – щодо того, що державні закони, буцімто, взагалі не потрібні, остільки оскільки існує природне право. Щоправда така позиція не сформувалась у тенденцію, набагато виразнішим був напрям, представники якого, як-от Л. Петражицький, П. Сорокін вважали, що за умови належного виховання та удосконалення людської психіки право не буде потрібне взагалі (П. Сорокін, 1914). Гегель, критикуючи Галлера за «ненависть до всіх законів», «будь-якого законодавства», до всіх «формально й юридично визначених правил», писав: «Ненависть до закону, до *права*, вираженого в *законі*, – це та ознака, за якою розкриваються й безпомилково впізнаються фанатизм, слабоумність і лицемірство буцімто добрих намірів, байдуже в яку одіж вони вбрані» <... > «Власний знак, що його воно [«мілководдя» – Н. М.] несе на чолі – це ненависть до закону. Треба звернути увагу на особливу форму нечистого сумління, що виявляється в красномовстві, яким чваниться оте мілководдя; цікаво, що там, де воно *найбездуховніше*, найбільше говориться про *дух*, де воно *наймертвіше* та *найнудніше*, найчастіше вживаються слова «життя» та «*втїлити в життя*», де воно найбільше виявляє егоїзм порожньої зарозумілості, найчастіше злітає з уст слово «народ» (GP,III,258).

Непростий шлях довелося пройти людству – від усвідомлення правової свободи як вимушеної свободи у межах закону й правової свободи як правового дозволу – до глибинного усвідомлення свободи у сприйнятті моральних і правових меж у полі права як правового переконання; від формального розуміння закону – до поняття правового закону та його правової реалізації на засадах справедливості

у парадигмі визнання найвищої цінності людської особистості. Твердження Г.-Ф. Пухти стосовно того, що «основним поняттям права є свобода», Кантове розуміння права як сукупності умов, за яких свобода кожного узгоджується зі свободою всіх, апелювання Гегеля до права як «буття вільної волі», «самоусвідомлюючої свободи», «царства здійсненої свободи, свободи «в її найконкретнішому образі» експлікуються у право як таке, що має своїм змістом свободу (Б. Кістяківський), право як синтез свободи і рівності (В. Соловйов), верховенство права як наріжний камінь свободи (Ф. Хайек), право як загальну і необхідну форму свободи (В. Нерсисянц), право – як «масштаб свободи особистості в суспільстві», «справедливу і рівну міру свободи людей» (Н. Оніщенко).

У драмі Лесі Українки «В дому роботи в країні неволі» один невольник питає іншого: «Що б ти зробив, якби ти вільним став?». Раб відповідає, що, ставши вільним, «робив би усе незмірно краще». А інший заневолений одказує, що, якби став вільним, то зруйнував би усе вщент. У першому випадку архетипічно (у розумінні архетипу за К-Г Юнгом) мається на увазі «аполонівське начало» (архетип творчої енергії, устремління до упорядкованості, міри, гармонії, цивілізованого життя), у другому – «діонісійське начало» (деструкція, агресія, стихія безумств, манія руйнації). Як людина розпорядиться своєю свободою? – ставив питання М. Бердяєв. І відповідав: апофеоз духовної анархії і хаосу – катастрофічно й безвідповідально. Через день після більшовистського перевороту видатний соціолог П. Сорокін опублікував статтю «Победителям», в якій писав: «Прежде всего, вы, господа большевики, – лгуны, жалкие лгуны... Ваша свобода – это рабство...Вы – пьяные илоты...Вы – просто негодяи... Вы – убийцы...Вы предатели революции...Час вашего падения близок. Он наступает. Он неизбежен. Страна пошлет вам проклятие. Проклятие пошлют вам и обманутые вами. И это проклятие заслужено вами» («Воля народа», 1917, № 156).

У чому полягає моя особиста свобода? – у свій час розмірковував Вольтер. – Свобода моя полягає в тому, щоб не здійснювати ганебного вчинку, коли моя свідомість за необхідністю уявляє його собі ганебним, підпорядковувати свої пристрасті, коли розум мій вказує на їх небезпеку...» (Вольтер, 220). Якщо людина стає іграшкою своїх імпульсів, казав Сократ, її душа впадає у рабський стан, перетворюючись «на в'язня, який краще, аніж будь-який охоронець, охороняє власну тюрму» (Платон.Федон,83а). Г. Сковорода продовжив: «такі серця як блискавки мечуться, мечуться і мучаться у стінах ув'язнені» (Наркіс, 27<sub>1</sub>). Ніхто, писав Арістотель, не назве щасливим того, хто до такої міри позбавлений тям і мислить так безрозсудно, що стає схожим на божевільного (Pol.VII,1323a30). І. Франко назвав це божевільям Цезаря; Камю називав таких божевільними денді, Леся Українка – «непритомними». «Свобода повинна бути розумною» – промовить Е. Берк («Размышления...»). «Свобода не повинна знищувати існування цієї свободи» – нагадає Ясперс. Хіба ж не про це писав В. Самійленко: «О свободо! В ім'я найсвятіше твоє в серці вбили ми все, що найкращого є, і в нестямі звертаєм до тебе, богине, тільки дике рикання звірине!» «Неситим пеклом» назвав *таку* свободу Григорій Сковорода. Недарма у Сократа свобода співвідноситься з доброчесністю, у Арістотеля – з чеснотливістю (Pol IV,1294a20), у Сенеки – з людинолюбством, у Гегеля – з високими моральними якостями (GPІІІ, 15). У семантичній палітрі І. Франка свобода співвідноситься з волею, працею, «братолюбієм». У К. Гриневичевої – з «творенням цінності в щасті, яке дає воля» («Непоборні»).

«Звичайна людина, – наголошував Гегель, – вважає себе вільною, якщо їй дозволено діяти свавільно, тимчасом як саме в сваволі криється причина несвободи... Сваволя – це не воля в її істині, а воля як суперечність» (GP ІІІ, 15). «Свобода, – писав Франко, – не готовий печений хліб, котрий можна краяти й їсти; свобода – се школа, в котрій люди вчаться жити по-людськи, так, аби нікому не було

кривди. А звісно, що хто уперве приходить до школи, той завжди буде невчений і неприготований. Тільки сама свобода і ніхто інший може приготовлювати чоловіка й цілий народ до свободного життя. Отже сама свобода не буває й ніколи не була лихом...» (Твори: в 20 т. – Т. 19, с. 634). «Уміти жити по волі, а не по сваволі» – скаже Леся Українка, <...> коли хто хоче жити вільно, але не свавільно, то мусить учитися і думати про те, що таке воля» (Твори : в 10 т.–Т. 8). Свобода тією мірою, – писав Кант, – «якою вона може співіснувати зі свободою будь-якої іншої людини за загальним законом» (M.S,II). У філософії Гегеля злочин трактується як воля, що знає себе як одиничну, для-себе-сущу, волю, яка сягнула наявного буття, незважаючи на владу іншої волі» (GP,II). Шопенгауер («Мир как воля и представление») наголошував на тому, що воля, з огляду на притаманний кожному індивідууму егоїзм, легко переходить за відведені межі – аж до заперечення тієї волі, що проявляється в іншому індивідуумі. Якщо який-небудь індивідуум так далеко йде в утвердженні своєї власної волі, що вторгається у сферу волі іншого і тим самим її заперечує, то спротив такому вторгненню буде нічим іншим, як ствердженням власної споконвічно присутньої в тілі волі. Архетипно це виражено у натурфілософа Анаксимандра (див. Н. Мельничук, 2010).

Право на свободу – природне право людини («Я вільним народився – повір мені, повір», Ередія). «Природа нікого не зробила рабом» – сказав мудрий Алкідам. «Свобода – природне право кожного» – промовив Флорентин. І навіть Арістотель, який вважав, що «всі, хто відрізняється від інших людей такою мірою, якою душа відрізняється від тіла, а людина від тварини...– такі люди за своєю природою раби» (Pol. I, 1254 b 20) – навіть він визнавав, що *всьяке* рабство суперечить природі (Pol. I, 1254 a 20). «Усі люди народжуються вільними» – вкарбовано у Дигестах. Усі люди за природою вільні – опиратиметься на цю істину Пуфендорф (D.n.,II). «Усі люди народжуються вільними» – постійно нагадуватиме Вольф (J.n.,J.g.). «Усі люди за природою вільні, а відтак вільні й нації» – продовжить Ваттель (LeD,4). Кант

(M.S.,6) скаже: «первинним правом, що належить кожній людині через її людську природу є свобода» (пізніше Дж. Маклін наголосить на суті свободи як властиво людської форми здійснення життя, G. McLean, 2000). Загальна декларація прав людини проголосить: «Усі люди народжуються вільними і рівними в своїй гідності і правах». Втім ці права, як і власну гідність, доводилося обстоювати незбагненно жахаючою ціною. Це про свободу мовив непокорений автолітарним *auto da fe* І. Світличний: «Свободу за любов мою хоч і накласти головою, а бути все ж самим собою, – не проміняю на твою – ліврейську, жебрану, ледачу, вертку, заляпану, як здачу, свободу хама й холуя». В ім'я Свободи звертався І. Багрянний з камери смертників до «каїнів, хамів і провокаторів»: «О, Гомо Сапієнс!.. Навіщо ж ті раби?.. Навіщо ж ті раби?..». Голосом свободи промовляла Леся Українка, коли писала: «Ганьба вільним поетам, які перед чужинцем дзвенять ланками своїх добровільно накладених кайданів. Неволя ще мерзотніша, коли вона добровільна». Її «*memento mori*» стало «*Memento servitudinem*». Її «Пам'ятай про рабство» стало для кровожерців виразом – «Упав Вавилон». Її шлях через отруєну Маремму став висновком: «Мені сто раз від вас миліші гади, бо в них таки, либонь, тепліша кров». «Забути – ні!» – барвою крові прокричала вона левіафанцям і, навіть будучи вкаменованою, не повторила за ними «*Fiat Nox*». Хто визволиться сам, той буде вільним» – промовила Леся Українка, спонукаючи замислитись над тим, що подарована «свобода» стає «даром данайців». «Ми підемо без масок в ті страшні дні, – гриміло з-під пера «слабосилої», – бо залізні маски не можуть змінитися на лицемірний оксамит». Саме вона – Леся Українка – *ненею* спонукала до безупинного обстоювання свободи без огляду на позірну могутність тих сил, що катакомбно виглистовуються у тілі нації.

«Передовим людям, – писала Леся Українка, – однаково смердять кати всіх часів і народів, партій і класів. Тут золотої середини бути не може: або признавай інституції катівства, його користь і тим самим законність для того чи



іншого історичного моменту, або ні...» (Твори : в 10 т. –Т. 8). «Нестерпно жити за умов, – напише Василь Стус у Відкритому листі до І. Дзюби, – коли звичайне людське прагнення – прожити свій вік у межах елементарної порядності – вимагає надлюдської мужності і надлюдського героїзму...Довічною ганьбою цієї країни буде те, що нас розпинали на хресті за самі наші бажання мати почуття самоповаги, людської і національної гідності...».

У романі К. Льюїса «Наймерзенніша могутність» («That Hideous Strength») негідник Філострато мріє: ми виведемо «нову людину», маючи на увазі людину, для якої порядність і мораль – «побічний продукт», людину «безсмертну», однак – не здатну протистояти насильству. Коли головний герой антиутопії Дж. Орвелла (Вінстон) кидає в очі садисту О'Браєну, що ніколи не погодиться з насильством, оскільки він Людина, – той відповідає: «Якщо ви людина, Вінстоне, то ви остання людина. Ваш вид вимер...ми з вас усе вичавимо, а собою заповнимо порожнечу» («1984»). «Нам потрібне стадо, яке стане нам живою», – вишкіриться «духовний каннібал» К. Льюїса, – ми порожні, нам треба насититись» (The Screwtape Letters, VIII). «Ми вас роздаavimo! – шипів І. Багрянному у застінках НКВД дізнавач. – Розумієш? Роздаavimo!». НЕ РОЗДАВИЛИ. Хіба ж не правий був Боецій, коли сказав: «Можливість творити зло не доказує могутности»!

«Як добре те, що смерті не боюсь я» – напише В. Стус: «ми ще повернемось бодай – ногами вперед, але: не мертві, але: не переможені, але: безсмерті». Вони повернулись – у цинкових домовинах – Валерій Марченко, Олекса Тихий, Юрій Литвин, Василь Стус... Свобода обирає тих, хто обрав свободу. Але, на жаль, занадто часто вона обирає посмертно. Бо занадто часто в обіймах «лицарів» круглого столу її стяг перетворюється на банкетний обрус, за котрим бенкетує мразниця, що прагне спопелити не лише простір життя, а й простір любові до Батьківщини, намагаючись підмінити цю любов жахом перед тоталітаризмом. «Державо, ти була як мстивий привид» – скаже Є. Маланюк, назве таку державу

Campus Martius (Поле мертвих), а епіграфом до однойменного вірша візьме слова Ю. Липи: «Державо, ти була як вогненна злива. Державо, прощай!». В алегоричному просторі Campus Martius буває різним. Це вже не Шекспірівський «здичавілий сад, зарослий чагарником», що його проклинав Гамлет, не місце, де «кастальські струмені більше не течуть» і навіть не царство гріха «земного града» св. Августина, «князя темряви» С. Оріховського чи «царства Сатани» М. Яцкова. Це – «мертвий Стікс» (Ж.Белле), «привиди Апокаліпсиса» (В. Петров), «жаска, макабрична ніч» (І. Багрянний), «мертвий світ» (К. Льюїс), «life in death» (П. Сорокін), «примара» (М. Могилянський). У Т. Еліота – «нереальне місто» як мертве місто («Безплідна земля»), у В. Петрова – руїни, де «трупичі речей» заступають самі речі («Без ґрунту»), у К. Льюїса – це Сіре місто, що співвідноситься з містом мертвих («The Great Divorce»). У Ренсома Ріггза – примарне місто з пірамідами людських голів – «почорнілих, продавлених, з роззявленими ротами, зі щільно сплюсненими повіками» («Місто порожніх»). У Ж.-П. Сартра – «залякані тіні, що б'ють себе кулаками в груди», ховаючись у будинках від «мух», котрі загидили простір («Мухи»). У Камю – це простір, який заповнили щурі («Чума»). У Б. Вербера господарями життєвого простору стають мурахи. У І. Багряного («Людина біжить над прірвою») людей (у цьому просторі) намагаються перетворити на «сірі умовні знаки», на «безліч одиниць і нулів». У І. Костецького – це абстрактні люди без облич («Близнята ще зустрінуться»), що добровільно зрікаються своїх імен. У Урсулі Ле Гуїн – острів, мешканці якого не лише забули свої імена, а й взагалі забули, що вони – люди (Є. Сверстюк скаже: «...й імені не буде, бо хіба рабам потрібне якесь ім'я?»). Це (за Еразмом Роттердамським) атмосфера «чумного болота» й безвиході. У Саллі Грін такою метафорою є клітка «(Напівлихий), у І. Багряного – «пекельне коло», у А. Ахматової – «адський круг», з якого неможливо вирватись, у Б. Стокера – «лиховісний морок, що саваном оповиває світ».

В усіх цих, таких неподібних один до одного творах йдеться не лише про розпорошених по життю нелюдів чи заляканих мертвоспоглядальних у своїй безвиході людей, а й про те, що Людина відмовляється бути Лаокооном, оповитим зміями, і стає Лаокооном, що перемагає змій, не бажає миритися з нестерпністю зборканої волі і навіть на загатах струмових дротів залишається людиною, пов'язаною своєю особистою відповідальністю з людством. Йдеться не про міфогероя, а про звичайну Людину – зі звичайним серцем, зі звичайним мозком, зі звичайним жахом, зі звичайним болем – але з надзвичайною силою волі та надзвичайною повагою до Свободи.

Невимовною трагедією стає для громадянина антиномія – любові до Вітчизни та одночасного презирства до держави як державного апарату, якщо останній стає апаратом тотального диктату. «Гнітить нас ганьба тяжче від кайданів», – з болем писала Леся Українка, але водночас за Гомером повторювала: «Для нас у ріднім краю навіть дим солодкий та коханий». «Як тут страшно, Боже» – жахнеться Річард («У пуші») Лесі Українки, але тим не менш залишиться умирати на батьківщині («О, як спротивилось мені!» – у відчаї скаже Белле...«нешасний рік і день, нещасна хвиля й мить, коли, обдурений надією пустою, розстався легко я з вітчизною святою»). «Схочу дома бідувати як [ніж] в чужині панувати» – приречено співатиметься у народній пісні, в якій образ рідної знесиленої землі – це образ хворої матері («Де ж ти, краю мій рідний, поораний стрілами, засіяний хрестами, червоний від пожеж і прокажений смертю?» – запитає К. Гриневичева «під чужим небом»). «Як я ненавиджу вас» – вибухне гнівом І. Франко але по-синівськи вклониться: «Земле моя, всеплодющая мати...». «Будьте ви прокляті» – вирве зі свого серця О. Довженко, однак промовить: «Мати-Земле!.. зникаючи, завжди казатимемо «Слава тобі!». «Вже простивсь, батьківщино», – скаже Степан Сапеляк, перебуваючи у концтаборі на Уралі, – однак проголосить «Єсмь з Вітчизною в колисці» та в розпачі звернеться до тієї землі, ім'я котрої

писав «предвiчною колючою печаллю»: «Батьківщино моя, кровавою спекою пiтню закипiти у лонi твоєму Строфою Свободи». «Боже, не лiтостi – лютостi, Боже, не ласки, а мсти» – напише iз таборiв В. Стус, – сприймаючи як найбільшу трагедiю нави́ть не несправедливе засудження, а те, що суддi посмiли винести вирок «iменем його Вiтчизни». Иван Свiтличний скаже: «Ношу з собою Вiтчизни славу немалу i рани болю» та вимагатиме вiдповiдi: «Хiба не можна без Вандей? Щоб трупом слався шлях в едем?». «Людину палять, бачиш, як горить?» – вигукне Лiна Костенко. Символом *задушеного* Вiдродження стануть слова I. Свiтличного: «Несу свободу в суд, за грати, мою вiд мене не забрати – I здохну, а вона – моя».

Право на свободу – НЕВiДЧУЖУВАНЕ. Саме тому може здiйснюватися не обмеження права на свободу, а обмеження *реалiзацiї* цього права. Встановлення *меж* у реалiзацiї права на свободу у парадигмi рiвноваги мiж правом особи та iнтересами суспiльства зумовлене необхiднiстю регулювання суспiльних вiдносин й потребою врахування прав iнших людей. Одним iз засадничих положень виступає неприпустимiсть державного свавiлля, гарантiя вiд довiльного втручання влади у права особистостi. Державне втручання може вiдбуватися лише на пiдставi закону з врахуванням задекларованого Європейським судом з прав людини критерiю «необхiдностi в демократичному суспiльствi», котрий вимагає встановлення того, чи було «державне втручання» обумовлено «нагальною суспiльною потребою», чи є воно пропорцiйним поставленiй законнiй метi, чи є наведенi аргументи вiдповiдними i достатнiми.

«Iм'я фiлософа, – писав Тертулiан, – не виганяє демонiв», однак, можливо, не дозволяє їм безперешкодно безчинствувати – бодай би нагадуванням людям про в i д п о в i д а л ь н i с т ь ? Хiба ж не правий був Сартр, коли говорив про вiдповiдальнiсть *кожного*? Хiба ж не правий був Марсель, коли говорив про *особливу* вiдповiдальнiсть фiлософа. Хiба ж не правий був Сахаров, коли говорив про особисту вiдповiдальнiсть вченого – передусiм маючи на

увазі запізнiле усвідомлення власної громадянської відповідальності за фатальне використання зброї, котру він винайшов. «Чи можна, – скаже пізніше Андре Глюксман, – доручити безпеку народів, ненадійним або безвідповідальним державам?».

«Кожна нація, – писав Ваттель, – так само, як і кожна людина, вільна і незалежна, але залишається завжди пов'язана своїм обов'язком з іншим людством». Такий обов'язок він називав «виконанням обов'язку людяності». Сартр наголошував: *відповідальність людини – набагато більша, аніж ми це собі уявляємо*. Хіба ж не несуть відповідальність перед людством акліматизатори фашизму та апологети диктатур? Хіба ж не несуть відповідальність перед історією люди, які створювали нацизму «імідж» нового лібералізму? Хіба ж не лежить відповідальність на тих, хто проголосив «засобом» формування нації війну? Хіба ж не лежить відповідальність на тих, хто підписав Маніфест фашистської інтелігенції? Дж. Маклін осмислював фундаментальне значення «свободи» саме крізь призму екзистенційного покладання на людину відповідальності (G. McLean, 2000). Л. Фуллер назвав таку відповідальність «мораллю обов'язку» («Мораль права»). Е. Левінас – відповідальністю перед лицем ймовірного винищення («Між нами»).

## ВИСНОВКИ

Чому так стається, – писав Р. Дворкін, – що «ми не довіряємо жодному уряду, ми ставимося до всіх ворожо, ми мстиві. Бракує розуміння того, що політика є загальною справою [joint venture] людей, які керуються спільними інтересами і прагнуть досягти спільного блага»? (R.Dworkin, 1990). «Замість того (O. Hoffe, 1992), щоб намагатися дати визначення людині, яке передбачає обійняти її щастя, самоутвердження чи повне сенсу існування, ми прощаємось з теологічним мисленням»? Можливо, стаємо такими через «офіційне нехтування правами людини»? (T. Pogge, 1995). Можливо, забули класичне «Opinio multiplex, patria una»

(«Думок багато, батьківщина одна»)? Чи цей регресійно-вибухонебезпечний процес зумовлений нехтуванням такою «дріб'язковістю» як *відповідальність перед свободою*?

### References:

1. Aristotel (2003). *Polityka*. Osnovy.
2. Arystotel (2006). Nykomakhova etyka. *Etyka*. AST.
3. Lok Dzh. (2001). *Dva traktaty pro vriaduvannia*. Osnovy.
4. Vattel Э. (1960). *Pravo narodov yly pryntsypy estestvennogo prava, pryeniaemye k povedeniyu y delam natsyi y suverenov*. Hosiuryzdat.
5. Hehel H.-V.-F. (2000). *Osnovy filosofii prava, abo Pryrodne pravo i derzhavoznavstvo*. Yunivers.
6. Sorokyn P. (2006). *Prestuplenye y kara, podvyh y nahrada: sotsyolohycheskyi etiud ob osnovnykh formakh obshchestvennogo povedeniya y moraly*. Astrel.
7. Volter. (1956). *Nahrada za spravedlyvost y humannost*. Hosiuryzdat.
8. Platon (1999). *Fedon*. Mysl.
9. Skovoroda H. (1961). Narkis.
10. Berk E. (1993). *Razмышleniya o revoliutsyy vo Frantsyy y zasedaniakh nekotorykh obshchestv v Londone, otnosiashchyhsia k etomu sobytiyu*. Rudomyna.
11. Franko I. (1956). *Panshchyna ta yii skasuvannia 1848 r. v Halychyni*. Derzh.vyd.khud.lit-ry.
12. Ukrainka Lesia. (1965). *Derzhavnyi lad*. Dnipro.
13. Kant Y. (1965). *Metafyzyka nraov v dvukh chastiakh. Ymmanuyl Kant: sochyneniya*. Mysl.
14. Shopenhauer A. (2005). *Myr kak volia y predstavlenye*. Eksmo.
15. Melnychuk N. Yu. (2010). *Katehorii «zlochyn» ta «pokarannia» u filosofsko-pravovomu prostori*.
16. Lesia Ukrainka. (1965). *Zamitky z pov[odu] st[atti] "Polityka i etyka" <Tsina postupu>*. Lesia Ukrainka. Tvory: v 10 t. Dnipro.

17.Tertul'yan. (2004). Apology. *Tertul'yan*. "Yzd-vo  
AST".

18.Fuller L. (1999). *Moral prava*. Sfera.

19.McLean G. (2000). *Freedom, Cultural Traditions and  
Progress Philosophy in Civil Society and National Building*.  
Washington.

20.Dworkin R. (1990). Equality, Democracy, and  
Constitution. We the People in Court. *Alberta Law Review*, 28,  
324–346.

## **ANALYSIS OF LEGISLATIVE ACTS OF THE DECENTRALIZATION REFORM IN THE SPHERES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND ADMINISTRATIVE AUTHORITIES: LEGISLATIVE BASIS FOR IMPLEMENTATION OF THE INSTITUTION OF PREFECTS**

*Natalia Kalakun\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.12>

**Abstract.** This study examines the experience of implementing decentralization reform in Ukraine since the first years of its independence. The article analyzes the current legislation, which enshrines the basic principles of reform. We studied a package of legislative initiatives and bills, the adoption of which will allow to form an entirely new branch of government in Ukraine, to delegate to the level of local governments part of the powers directly within their competencies, to ensure equal access of all citizens of Ukraine to constitutional rights. The study also analyzes the capabilities of prefects and their impact on local governments. It provides recommendations for improving and delineating certain functions and responsibilities of the new government and their legislative consolidation. This study can be considered helpful for the executive authorities and local governments in the field of delimitation of powers.

**Keywords:** decentralization reform, principles of reform, legislative initiatives, equal access, constitutional rights.

### **INTRODUCTION**

At the current stage of Ukraine's development as a democratic legal state, an important role is played by the

---

\* Natalia Kalakun, Graduate of the Faculty of Financial Management and Business, Lviv National Ivan Franko University, Universitetska str. 1, 79000 Lviv, Chief Specialist of the Department of Internal Affairs and Information Policy, Lviv Regional State Administration, Vinnichenka, str., 18, 79008 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3081-0384>



implementation of the reform on decentralization of power. It is based on the establishment of democratic governance, transfer of power responsibilities to territorial bodies, ensuring broad participation of citizens in the management of state affairs and society as a whole, as well as creating an entirely new form of bodies of executive power, which will ensure appropriate control over local self-government, with the aim of their effective functioning. It is also relevant to investigate the proper legislative support, which is the basis for changes in the system of public administration and will be able to ensure precise regulation of the activities and indirect list of powers given to local self-government bodies and new bodies of executive power for their effective performance of duties.

## **RESULTS**

The problem of decentralized state governance in Ukraine has been on the agenda since the first years of Ukrainian statehood. In December 1997, the Ukrainian parliament ratified the European Charter of Local Self-Government, which declared commitment to the European governance standards. Since then, various governments have made several attempts to implement necessary reforms, but they have not succeeded for multiple reasons. The implementation of systemic changes began immediately after the Maidan clashes and the change of the government at the beginning of 2014. On 1 December 2014, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the Concept of Local Self- Government Reform and Territorial Organization of Power. (On the Approval of the Concept of Local Government Reform in Ukraine, 2014).

In simple words, decentralization transfers powers and budgetary revenues from state bodies to local self-governing bodies.

Decentralization of power includes both political and administrative sides. Decentralization can be territorial - the transfer of power from the central city to other territories and can be functional - by transferring decision-making powers from the head body of any branch of the government to lower-ranking

officials. This process was called "new state management", which was described as decentralization, subject management, competition of the state and local coordination (About the principles of state regional policy, 2015).

The primary starting point in the implementation of the decentralization reform of power is the formation of a new legislative framework that would meet the requirements of the reform, as the amendments to the basic law of the state - the Constitution of Ukraine is the first task, as the Constitution is the basis for the administrative structure of the state. This allows for comprehensive legal support of the changes and helps avoid problems on the way of reforming the system of bodies and powers of local self-government and administrative authorities. But it is also necessary to consider the current state of our country because, under the conditions of military conflict and the occupation of part of the territory, the attempts to implement such changes are reduced to almost nothing. Therefore, the development of local self-governance and the corresponding reform of the authorities must first be based on alternative legal ways.

During the six years since the decentralization process, several necessary legal and regulatory acts have been adopted, which ensured the first successes. However, the first and most important task of power reform was the establishment of united territorial communities. The quality of education, health care, administrative services and social protection is now linked to the territorial community. It is an important foundation for building a robust and self-sufficient state.

During this time, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers have amended the basic laws that enabled the start of community unification of settlements. As a result, the first elections of local heads of communities and headmen of some villages, settlements and cities took place in early 2015. In December 2016, 159 United Territorial Communities (UTCs) began their work in Ukraine. As of today, Ukraine has 1469 united territorial communities.

However, the adopted package of legislative documents is insufficient for the further possibility of reform implementation, including its final stage. Therefore, the Verkhovna Rada of Ukraine must adopt some other legislative acts.

Also, a prerequisite for legal support of the decentralization process for the development of local self-governance and the gradual reform of the bodies of executive power should be the adoption of explicit local legal acts that regulate the relevant procedures, providing territorial communities and their leadership with real incentives to represent and protect the interests of their communities, as well as the creation of a competent body for ensuring control and supervision functions over the activities of local self-government bodies, for their efficiency, legality and use of the powers granted to them within limits established by law. Therefore, first of all, such vital assets as the Statute of the Territorial Community, Regulations of the Local Council and its administrative bodies and Regulations of the Prefect's activity.

However, even after the decision was made, the changes in the new legislation came into force only after the other elections. Therefore, it is still a long way to go until a new institution of the prefecture is created, which modern society is most likely afraid of. However, even after all the adopted laws and corresponding legislative acts, village, settlement and city councils and corresponding heads did not receive the range of new powers they could have been granted already after forming communities. Still, in some moments, they were considerably expanded and delegated to a lower level, particularly the budgetary and tax policy. Everything else, including the new powers of the district and regional councils, A new status and an entirely new set of powers for the legislative branch are expected to be created after the Law on Prefects is implemented and the local state administrations are liquidated, while the powers are fully transferred to the local self-government. However, the progress of the reform is being halted as the appointment of prefects is expected to be completed by March 1, 2018.

It is the new powers of local councils and the new status of local bodies of local self-government that require substantial

decentralization. In particular, this will affect the creation of the district and regional councils, which are now completely absent. They will be in charge of the real power in the regions, which will essentially strengthen the role of local self-government and make the system of power in the regions and in the localities truly democratic. They will be led by the subjects elected in the local elections. This is a significant step towards the EU standards in this area.

After the liquidation of the local administrations, the prefects will take their place. The duties prescribed for them include, in addition, control over the activities of local self-government bodies concerning adherence to the Constitution and laws. If, for example, the regional council violates the Constitution or the relevant law by its decision, the prefect has the right to suspend the body's activity and submit the relevant act to the court for review with appropriate explanations and arguments. The President also has the power to suspend the activity of the local self-government body for an hour and to terminate its powers before the end of the term following a court decision.

In my opinion, this model of power in the regions will not be completed sooner than in a year and a half or two years.

The implementation of the constitutional reform, including the decentralization part, is stipulated by the Strategy of Sustainable Development "Ukraine - 2020", which was seized by the Decree of the President of Ukraine of 12.01.2015 № 5 (About the Strategy of Steel Development "Ukraine - 2020", 2015).

The Strategy determines that the main objective of the decentralization reform is to replace the centralized form of governance in the state, Ensuring the delegation of powers to local self-government bodies, establishing affordable territorial communities, and creating an effective system of territorial organization of power in Ukraine. It is also a priority to fully implement the provisions of the European Charter of Local Self-Government, the principles of subsidiarity, universality and financial self-sufficiency of local self-government.

The Constitutional Commission is the working group on the constitutional framework for the organization and

implementation of state power, local self-government, administrative and territorial structure of Ukraine and decentralization of power. The Constitutional Commission was established by the Decree of the President of Ukraine from March 3, 2015 №119 "On the Constitutional Commission" (About the Constitutional Commission, 2015) to coordinate joint proposals on amendments to the Constitution of Ukraine, Proposals to the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)" were developed and positively assessed.

Another important legislative act in the sphere of reforming the state power in Ukraine, as well as the territorial organization of power is the Decree of the Cabinet of Ministers "On approval of the plan of measures for the implementation of the new phase of the reform of local self-government in Ukraine for 2019-2021 years" of 23.01.2019 № 77-p. This plan of measures consolidates the development and approval of enlargement of territorial communities throughout the territory of Ukraine and reduction of the number of such administrative units as districts (On Approval of the Plan of Measures to Implement the New Stage of Local Government Reform in Ukraine for 2019-2021, 2019).

The legal framework for the introduction of the institution of prefects began to take shape in 2015. At that time, one of the first legal acts that envisaged changes in the local bodies of executive power was the draft Law of Ukraine, "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)". It proposed ground-breaking amendments to implement the decentralization reform in Ukraine and modify the constitutional and legal status of local self-governing bodies (On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power), 2015).

The draft law stipulates that a clear division of responsibilities in local self-government bodies and bodies of different levels of government shall be based on the principle of subsidiarity, which complies with the European Charter of Local Self-Government.

Thus, according to Article 4 of the Charter, local self-government bodies within the limits of the law have the full right to decide independently any matter that is not outside the sphere of their competence and the resolution of which is not entrusted to any other body (European Charter of Local Self-Government, 1997). Several powers are to be exercised by such bodies of public authority, following the competence of which they are in charge and to which close direct contact with a citizen is ensured. When empowering the relevant authorities, it is necessary to understand the scope and nature of the task and ensure the optimal administrative costs of its maintenance and the effectiveness of the body itself.

Changes are eliminated and reorganized from the constitutional regulation of local state administrations, and, accordingly, the institution of heads of local state administrations is reduced. In fact, the main powers are concentrated at the basic level in the community.

At the same time, if the law in its current version stipulated that the executive power in the regions and districts and in the cities of Kyiv and Sevastopol shall be vested in local state administrations, the new version stipulates the establishment of an absolutely new tier of power both for vested powers and for the form of organization – the prefecture. The order of prefect's appointment and the order of appointment of the head of the regional state administration remains unchanged, and the prefects acquire a new status – a civil servant. The prefect, as well as the head of the regional administration, remains accountable to the President of Ukraine, while the Cabinet of Ministers of Ukraine, rather than higher-level bodies of executive power, remains accountable and controllable, as it was before.

Also, after the establishment of prefectures, a number of articles regulating the powers of the regional authorities and their heads in terms of their subordination and control to higher-level bodies of executive power were excluded, the decision on their adoption of certain decisions and determination of their constitutionality, as well as the decision on the resignation of the head of the regional state administration.

Prefects, apart from the heads of the regional state administrations, are responsible for supervision over the observance of the Constitution and laws of Ukraine by the local self-government bodies and are responsible for the coordination of the activity of the territorial bodies of the central bodies of executive power. They also ensure implementation of state programs, while the heads of oblast administrations were also responsible for the implementation of regional development programs in a certain area of activity, as well as for forming and responsible for the implementation of oblast and rayon budgets. This gave them a significant share of wide powers, but at the same time, it was a threatening corruptive factor.

One of the advantages for the prefect, and partly a threat to local self-government, is the prefect's authority, based on and in the manner prescribed by law, to issue mandatory assets in the territory in question. However, this article does not clearly regulate the spheres of activity to which these assets may be applied and those they do not cover. This may lead to the use of their powers in the limits of private interest and the emergence of new corruption risks.

Also, the amendments provide for the transfer of several powers, which previously fell within the competence of local administrations, to lower levels of government. Also, the notion of village, township, city is replaced by the notion of territorial community.

At the same time, the draft law clearly states and specifies the competence of the prefect in terms of the ability to terminate the acts of local self-government bodies if they are found not in compliance with the Constitution, This was not specified in the previous edition, which did not have a clear body that could indirectly decide on the legality of the acts, and they were cancelled following the procedure established by law. Thus, for a certain period of time the acts could act, but at the same time have some inconsistency with the law, and the significant errors could be identified accidentally after a certain period of time.

Amendments to the current version of the law provide for substantive changes in the organization of activities of local self-

government bodies and granting them a new range of powers. At the same time, this is a significant step forward to the transition from centralized power to the transfer of the main powers to the local level. However, the issue of replacing the heads of the regional administrations with prefects, liquidation of the regional administrations and their activities before the appointment of prefects and completion of the second phase of the reform remains open.

The next step to implementing changes in public administration, as well as the corresponding legislative changes that will become their basis, was the draft law "About the Prefect" (On Prefects, 2015). The essence of the law is to create a new line of local bodies of executive power, which functions as a supervisory body for the activities of local self-government bodies, their constitutionality, as well as compliance of local self-government acts with the law.

However, neither the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)", nor the draft Law of Ukraine "On the Prefect" were approved and are still in the process of being considered and adopted.

One of the major amendments of the Ukrainian legislation, which is to regulate one of the main areas of decentralization reform, is the approval of the new administrative and territorial structure. On June 12, 2020, at the final meeting, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved 24 orders to establish administrative and territorial centers and territorial communities in each region, thus consolidating the new administrative and territorial structure of the basic level in Ukraine. The adoption of the relevant package of legislation ensures that local self-government bodies have legal action throughout the territory specifically reserved for them in the united territorial community. Furthermore, this legislation should ensure equal access of every citizen to these or other services and expand the range of services that can be received in the territory of the UTG.

The same day, the Ukrainian government considered a draft of a new sub-regional organization. Instead of the current 490



districts, Ukraine plans to have only 130. This very administrative structure is in line with today's requirements and European standards. The government also approved the draft resolutions of the Supreme Council of Ukraine "On Establishment and Liquidation of Districts" and "On Establishment and Liquidation of Districts in Crimea" and sent them to the Supreme Council of Ukraine for consideration.

By the end of 2020 a law is also planned to be adopted that will amend the order of administrative and territorial organization in Ukraine. It, among other things, defines the mechanism of change of inter-territorial communities (Decentralization, 2020).

Without appropriate legal and regulatory legislation, the further implementation of the reform, particularly the implementation of the institution of the prefecture is inherently hindered. Frequently, it can be done to defer the period when the oblast administrations are liquidated and a significant part of the officials lose their jobs and at the same time their authority. However, unless an appropriate legal framework is formed at the appropriate level in the near future, further reform of the authorities under the decentralization policy and the start of the second stage of the reform will be practically impossible.

Therefore, the reform of public administration in Ukraine on the terms of decentralization is a priority direction for creating a completely new system of state power. It tends to substantially strengthen the powers of local self-governing bodies by giving them more powers. However, taking into account the current economic and political state of the state, the possibility of reform is in an unrecognized state, which is essentially hindering the processes of decentralization of power and transition of society to a new administrative and territorial structure, as well as reducing the possibility of positive and positive changes.

The draft law "On Amendments to the Constitution (Concerning Decentralization) (On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power), 2015), includes only two articles enshrining the new legal status of the newly created body of power – the prefects. Considering that the relevant changes were to be approved back in 2015, and today the

bill is still under review, it is too early to expect quick implementation of any changes envisaged in it.

In the case of changes in the draft law approved by the government, the relevant provisions on the activities of prefects, the order of their establishment, appointment, dismissal and the main provisions of the activity will be taken into account by a separate law. Today there is already a draft of the Law of Ukraine "About the Prefect" (On Prefects, 2015) that envisages the regulation of the prefects' activity. This law gives a clear understanding of the role of prefects in the reformed bodies of executive power and the new powers granted to them.

Analyzed the current legislative support, we can conclude that local bodies of executive power such as regional administrations and district administrations act according to the principle of subsidiary order: they are representatives of state authorities at the local level and form the executive bodies of local councils.

Regional and district administrations have considerably large staffing levels and a wide range of responsibilities, which, in turn, pull a considerable part of the funds allocated for their maintenance. In the state budget for 2018 and 2019, the costs for the maintenance of the regional administrations of all regions amounted to more than 3 billion hryvnias each year.

However, after the adoption of appropriate legislative changes, they should be transferred to the level of municipal bodies. Thus, the essence of the introduction of the institution of prefects lies in the replacement of local administrations, thereby increasing their staff, as well as in giving prefects new, The new, broader powers, which allow the current administrations to become much smaller in number but much more efficient in their activities.

It is extremely important to understand the functional purpose of such a layer of power as prefects, first and foremost for implementing integrated state supervision over the activities of local self-government bodies, which is a priority for the future prefects of their secretaries.

The current legislation completely reinforces the controllability and accountability of local self- government bodies for the supervision of their activities, since earlier this possibility was at least partially delegated through the prosecutor's supervision. However, the 2014 edition of the Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" (About the Prosecutor's Office, 2014), and a new mechanism of implementation of relevant supervision is not envisaged now.

Such lack of control and inadequate ordering due to the conditions of delegating to self- governing bodies the powers they did not previously have, which gives them a new level of power at the local level and an appropriate re-subordination of the budget, as well as the directing of a significant part of the tax revenues, to the local level, there is an actual and potential threat of illegality in taking decisions and actions for the benefit of municipalities, actions from the leadership of the local level, which can be carried out for the purpose of realizing private interests. Responsible supervision over the activities of the municipalities rests in this case on the socially active citizens - residents of the territorial communities, who are aware of such inadequacy, must independently bear responsibility for the proper functioning of the electoral bodies. However, the formation and existence of this institution of public opinion is not perfect and does not belong to the competence of the society.

Thus the creation of the prefect's institution which is absolutely new for Ukraine implies that the prefect or not the main structural level of the new level of executive power will be separated and will provide the appropriate supervision and control, To ensure that the local councils' heads and deputies act within the framework of the current legislation and ensure constitutional rights of citizens, They also duly fulfilled the responsibilities entrusted to them by the state to ensure the stable and sustainable development of the territorial community, the district and the region as a whole.

Having analyzed the experience of European countries which are the closest to the Ukrainian reform, the mechanisms of decentralization processes, and their experience that is positive in

the implementation of amendments, we can conclude that the bill "draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine" № 2217a, submitted by the President and corresponded to it, is developed on the basis of the amendments proposed to the draft Law "On the Prefect" and contains the basic framework that envisages the procedure of appointment and dismissal of the prefect, Mechanism of his activity in accordance with the current legislation and functions of supervision over the implementation of the legislation of the reformed bodies of local self-government, and the corresponding legislative consolidation of all the listed articles is based on the European practice of state government reform.

Prefects have the authority to exercise administrative power in districts and regions and the cities of Kyiv and Sevastopol. They are appointed by the president upon the request of the Cabinet of Ministers and have the status of civil servants.

The basic list of powers of prefects in the draft law includes these powers:

- Control and supervision over observance of Ukrainian legislation by local self-government bodies;
- Coordination of interrelations between the territorial bodies of the central bodies of executive power and local bodies of executive power, implementation of coordination of their activities with the appropriate subordinate structures, as well as supervision of their compliance with the Constitution and laws of Ukraine;
- Ensuring the implementation and execution of state programs at the local level;
- Organizing and coordinating the activities of the territorial bodies of the central bodies of executive power and local self-government, as well as ensuring their interaction in a state of war or emergency, as well as in an emergency environmental situation;
- Exercising other powers specified in the Constitution and laws of Ukraine.

The last point is very ambiguous because the prefect can interpret it in a very broad way. In this case, there is no clear specification of the legislation on the powers of the prefects and the implementation of their activities, as well as appropriate supervision of local self-government bodies. The implementation of effective activities of the prefect is not possible and entails low risks, in particular the risk of corruption, which is unacceptable at any level of government.

The prefect's watchdog function regarding his ability to terminate the local self-government acts and decisions on the grounds of their non-compliance with the Constitution and laws of Ukraine also requires clearer specification. Without the possibility for the local self-government bodies to protect themselves or to file a complaint against the relevant decision of the prefect. Inability to prove that a local government's decision is in compliance with the law is one of the major corruption risks because the local government will be afraid that the decision may be appealed. Prefect may rescind the decision and will find ways to ensure that the prefect will not consider the decision for its compliance with the law and thus will not rescind the decision. Also, there may be a threat of taking decisions for the sake of personal interest.

Local self-government for all its autonomy cannot be completely isolated from the state authorities because, firstly, the real possibilities of local self-government bodies in practice appear to be extremely limited; Secondly, the state can have its own interests on a certain territory, which, on the one hand, express the interests of all the people, and on the other hand, may be in conflict with the interests of the population of that territory. Unlike the developed European countries, Ukraine still needs to undergo a long form of full-fledged civil society. Today the development of local self-government in our country is hindered:

- The legal immaturity of the population;
- The capacity of citizens to communicate with the authorities;

– Lack of an effective mechanism for involving broad sectors of the population in various forms of self-governance.

Undoubtedly, the experience of reforming the system of public administration in Poland, which has a similar territory size and structure of regions to our country, may be very important for Ukraine, as it points to the necessity of reorganization of the public administration system at the local level. From this experience, the Ukrainian authors of the local self-government reform took into account the key principles of the organization of the executive power based on the proper distribution of functions of its main bearers, The substantial redistribution of powers between the central and local bodies of executive power and local self-government bodies with the strengthening of the latter in order to bring the provision of public and community services closer to the consumer. This makes it necessary to introduce the institution of the prefecture and the prefect in our country, but with an eye to the redistribution of powers between the local self-government and local bodies of legislative power, Local self-government bodies of different territorial levels (based on the principles of decentralization of public administration and subsidiarity). Further scientific research in this area should be focused on understanding the mechanics of funding bodies of local self-government in different countries of the world and identifying ways of adaptation of foreign experience in Ukraine. The problem of distribution of powers among prefects and the specification of the most important acts of local self-government bodies, which require priority analysis on the part of prefects, is connected with the wide sphere of competence that must be reserved for this institution. Thus, for example, in Ukraine, the draft amendments to the Constitution propose giving the prefects both supervisory and coordinating powers. By way of comparison, member states of the European Union tend to divide their oversight functions, on the one hand, and the responsibilities for coordinating the bodies of state power or planning regional development, on the other, among different institutions. Thus, in low-income countries, prefects (or similar institutions that represent the state on the ground) often reserve only their

supervisory functions or dramatically reduce the number of territorial bodies of the IABC. The state representatives on the ground carry out their management. In countries with a small population and population density, prefects are focused only on regional development issues. At the same time, the central bodies of local self-governance are responsible for the legality of local authorities' activities. Suppose the current list of administrative and territorial units is preserved. In that case, each prefect is entrusted with an average of 22 local councils (not including the legislative committees), over the activity of which he has to supervise. On the other hand, in the process of reforming the administrative and territorial structure, due to the establishment of united territorial communities and possible consolidation of districts, the number of local self-government bodies, for which the visibility may be implemented, may be significantly reduced.

Conclusion For an effective reconstruction of the relationship between public administration and local self-governance it is necessary:

1. A clear scientific definition of the division of functions and powers between the state power bodies and local self-government bodies. The sphere of competence of regional state administrations should include control over compliance with the law, organization of activities of general state administration. On the other hand, local self-government bodies should reserve the functions of providing public services and the satisfaction of the population's cultural, educational, and other needs.

2. Improvement of control over the implementation of delegated powers. It is necessary to consolidate the procedural norms for exercising control over implementing the delegated powers and the responsibility for their violation. Heads of local state administrations have the power to terminate illegal acts of local self-government bodies, which were adopted in the field of implementation of delegated powers of bodies of legislative power.

3. To expand the practice of concluding agreements and agreements on joint activities in different spheres of life between

local authorities, which can specify their mutual rights and obligations in accordance with the law.

4. Legislative definition and consolidation of powers of territorial communities of villages, settlements, and cities. The communities should be reserved for defining priorities of their development and approving the most important legal acts. It is necessary to significantly expand the powers of the basic level councils and local governments, which are elected based on general, equal, direct electoral law in settlements. An important area of development of the functions of local self-government is the adoption of sectoral legal and regulatory acts in the sphere of housing and communal services, construction, etc.

5. Strengthening of legal guarantees of local self-government, improving mechanisms of protection of rights and interests of territorial communities, bodies and officials of local self-government.

6. Strengthening the material and financial basis of local self-government. Nowadays, the problem is acute because the vast majority of territorial communities do not have the necessary material and financial basis to ensure the proper level of social services provided by the local self-government system. Moreover, the current legislation of Ukraine does not contain provisions that would provide effective ways and means to form self-sufficient territorial communities. To develop such communities, it would be advisable to centrally define the territory of the community taking into account that it would not be too large, but sufficient in terms of the possibility of forming communal property, local budget and elected bodies of local self-government so that on its territory there are objects of social and communal infrastructure needed to fulfil the tasks of local self-government for the provision of social services to the population. At the same time not less than half of the funds coming to the budget from the respective territory should be left at the local level. The efficiency of local self-government depends on the factors: level of cooperation between the state authorities and local self-government; development of organizational and legal, legislative basis; institutionalization, implementation of local self-



government in social life; Motivational involvement of the population in the process of self-government, self-organization of their life; use of state and administrative resources; creation of an adequate material and financial basis; involvement of state structures in the development of local self-government.

The resolution of the issues as mentioned above will ensure proper convergence of the two governance systems - local state administrations as the lower tier of the system of state administrative authority and local self-government.

## RECOMMENDATIONS

No	Recipient (for ex. public authority, enterprise, NGOs, etc.)	Recommendation	Expected results
1.	Local state administrations, local governments	Make changes to the current regulations, as well as approve the bill "On the Prefect", as well as establish a clear division of powers between local executive bodies and local governments.	These recommendations will make it possible to consolidate at the legislative level the beginning of the last stage of the decentralization reform in Ukraine and to form a completely new branch of government. There will also be a clear delineation of the competence of state authorities. This study also

			provides a clear analysis of the functions of a new authority such as the prefect, which allows to form a mechanism for its implementation in Ukraine.
--	--	--	--

### References:

1. European Charter of Local Self-Government. (1997). Ratified by the Law of Ukraine of June 15, 1997 № 452/97-BP. [Electronic resource]. - Access mode: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
2. About the principles of state regional policy. (2015). Law of Ukraine from February 5, 2015 № 156-VIII. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
3. About the Constitutional Commission. (2015). Decree of the President of Ukraine of March 3, 2015 № 119. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
4. About the Strategy of Steel Development "Ukraine - 2020". (2015). Decree of the President of Ukraine from June 12, 2015 No. 5/2015. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. On Approval of the Plan of Measures to Implement the New Stage of Local Government Reform in Ukraine for 2019-2021. (2019). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 23 September 2019 № 77-p. [Electronic resource]. - Access mode: <https://cutt.ly/GoGKFfl>.
6. On the Approval of the Concept of Local Government Reform in Ukraine (2014). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of June 1, 2014 № 333-r. [Electronic resource]. - Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

7. On Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power). (2015). Draft Law of Ukraine of 1 July 2015 No. 2217a. [Electronic resource]. Access mode: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

8. On Prefects. (2015). Draft Law of Ukraine from 16 October 2015. [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/prefekti-16.11..pdf>.

9. Decentralization. (2020). "What has never happened in Ukraine: the Ukrainian government has approved the basic level of administration, which will ensure the universality of local self-governance". [E-resource]. - Access mode: <https://decentralization.gov.ua/news/12533?page=5>.

10. About the Prosecutor's Office. (2014). Law of Ukraine from June 14, 2014. [Electronic resource]. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF COVID-19 PANDEMIC IN UKRAINE

*Leontii Chystokletov\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.13>

**Abstract.** Based on theoretical and practical views, the administrative and legal principles of human rights protection in the context of the coronavirus COVID-19 spread, which is relevant in Ukraine and around the world, have been examined in the article. In this regard, the question of the effectiveness of activities in counteracting the epidemic created following the new tasks of public authorities and, above all, health authorities, without violating the fundamental rights of the individual and citizen, is of great importance.

Particular attention is paid to the problematic issues of the effectiveness of public authorities in counteracting the epidemic and, above all, health care without violating the fundamental rights of the individual and the citizen.

It has been proved that the legal analysis of the implementation of international and domestic regulations indicates the extraordinary views on the problems of human rights provision during the emergency that has developed in connection with the fight against the coronavirus COVID-19.

It is determined that disclosure of personal data of sick patients, even in the conditions of quarantine, cannot be disclosed only based on the interest of specific segments of the population. International and national legislation should regulate these legal relations aimed at administrative and legal rights and freedoms. It has been proven that the disclosure of medical secrets is allowed in cases of suspicion of the patient's intention to commit a crime or based on a court decision to disclose information about a dangerous infectious disease.

---

\* Leontii Chystokletov, Doctor of Law, Professor, Professor of Department of Administrative and Informational Law, Educational and Scientific Institute of Law and Psychology, Lviv Polytechnic National University, Knyaza Romana str., 1, 79005 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3306-1593>

Recommendations aimed at improving measures to protect human and civil rights in the context of counteracting the spread of coronavirus COVID-19 have been given in the article.

**Keywords:** human rights, coronavirus COVID-19, health care, quarantine, emergency, medical secrecy.

## ВСТУП

Міжнародна спільнота з появою коронавірусу COVID-19 опинилася перед небачених до сьогодні масштабів в світі хвороби, яка загрожує здоров'ю та життю багатоміліардному населенню. І як тут не згадати слова Іоанн Павло II, який зазначав, що «діяльність працівників служби охорони здоров'я має високу цінність, оскільки вона служить життю. Вона є втіленням глибокого людського і християнського покликання, що полягає не лише в суто технічній діяльності, а сповнена самопосягати і любові до ближнього. Вона є «формою християнського свідчення»... ..«їх фах вимагає від них бути захисниками й слугами людського життя» (Charter of Health Care Workers, 2010).

Через пандемію коронавірусу в багатьох країнах світу, і, насамперед, в Україні, було введено карантинні та медичні заходи. І як свідчить світова та вітчизняна практика, введення державою такого особливого режиму як карантин, більшість його примусових заходів забезпечуються шляхом обмеження основних прав та свободи людини із запровадженням нових нормативно-правових актів та санкції щодо притягнення осіб до відповідальності за порушення карантинних норм та правил. Тому, в цей період, діяльність органів публічної влади щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення при втручанні в права людини повинна бути більш обґрунтованою, вираженою і найперше спрямованою на їх захист.

Метою дослідження є розробка та формування основних підходів адміністративно-правового забезпечення захисту прав людини в умовах коронавірусу COVID-19 в Україні.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

- дослідити та проаналізувати нормативні та літературні данні і постановка проблеми захисту прав людини в умовах коронавірусу COVID-19 в Україні;

- обґрунтувати методологію та підходи щодо вирішення проблем регулювання адміністративно-правових засад захисту прав людини в умовах коронавірусу COVID-19 в Україні;

- окреслити адміністративно-правові засади захисту та підстави розголошення лікарської таємниці в умовах карантину COVID-19;

- дослідити адміністративно-правові засади з дотримання прав людини і громадянина в сфері бізнесу та питань покарання за порушення правил щодо карантину людей.

## **РЕЗУЛЬТАТИ**

### **1. Дослідження та аналіз нормативних та літературних даних і постановка проблеми захисту прав людини в умовах коронавірусу COVID-19 в Україні**

Людство на протязі свого існування постійно наражається на спалахи епідемій. Їх прогнозуванням вчені почали займатися з середини XVIII сторіччя. Відомо, що перша коронавірусна інфекція з'явилася у 1960 роках, у 2002 її виявили в Китаї (назвали «SARS» (перекл.: Severe acute respiratory syndrome-related coronavirus)), а через десять років у 2012 році вона почала розповсюджуватися на Близькому Сході. Цей вірус було названо «MERS» (перекл.: Middle East respiratory syndrome), який убив близько 35% інфікованих осіб. І лише у 1960 році епідеміологом Уільямом Кермаком і біохіміком Андерсоном Макендриком створено першу модель системного прогнозування виникнення, розповсюдження та протидії вірусам. Зміст цієї моделі побудовано на універсальних рівняннях і полягає у поділі населення на три групи: вразливих, заражених і видужуючих.

Але, як виявилось, з причини мутації коронавірусу, запропонована модель у протидії гострій респіраторній хворобі COVID-19 виявилась невідосконаленою та малоефективною.

Сьогодні непропорційно багато (приблизно 60 відсотків) від коронавірусу гине афроамериканців. Вони селяться щільніше і мають менший доступ до охорони здоров'я. З 328 мільйонів жителів Америки, 30 мільйонів не мають медичної страховки. У 23 відсотків населення нинішній медичний поліс не покриває повністю лікування від коронавірусу. А його вартість, за підрахунками експертів, досягає від 42486 до 74310 доларів. Тому багато американців вмирали, побоюючись звертатися за медичною допомогою, оскільки не могли за неї заплатити. Статистики з цього приводу немає, але місцеві експерти називають подібну ситуацію надзвичайно вірогідною (UK News, 2020). Крім того, дослідження, яке проводилося дев'ятьма країнами, включаючи Великобританію, США та Китай, показало, що з 24410 випадків:

- у 78% була лихоманка (в показниках різних країн є розрив: у Сінгапурі 72% пацієнтів повідомили про температуру, в Кореї - 32%);
- 57% повідомили про кашель, проте в Нідерландах про нього повідомили 76%, в Кореї - 18%;
- 31% повідомили про страждання від втоми;
- 25% втратили здатність відчувати запах;
- 23% повідомили про утруднене дихання (Golos, 2020).

Однією із особливостей розповсюдження COVID-19 в Україні та і в світі є зростання великої кількості хворих, які мають вірус без проявлення симптомів, що є джерелом зараження для інших. Інша особливість, за свідченням нетривалої практики протидії коронавірусу COVID-19, пов'язана з проблемою тестування контактних осіб. Не зрозуміло, чому в Україні на підставі визначеної трьохрівневої контактної групи проводилося тестування

лише першого рівня – осіб, які безпосередньо контактували з хворими на коронавірус, залишаючи без уваги інші контактні рівні? Справа в тому, що тестування контактних осіб після 14 днів охоплював занадто великий термін, а за цей час контактна особа першого рівня встигала спілкуватися і з членами родини, а ті зокрема з іншими особами, що призводило до неконтрольованого розповсюдження вірусу.

На початку розповсюдження COVID-19 змушує керівництво країни приймати невідкладні протиепідеміологічні заходи щодо убезпечення населення від смертельної недуги. Так, постановою Кабінету Міністрів України № 211 від 11 березня 2020 р. «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» (далі - постанова), з урахуванням рішення Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 10 березня 2020 р. (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2020-a), на всій території України було встановлено карантин. Відповідно до постанови владою з 17 березня 2020 р. заборонено проведення всіх масових заходів та припинено роботу закладів освіти, культури, торгівлі, послуг громадського харчування, проведення релігійних заходів, здійснення перевезень пасажирів залізничним та автомобільним транспортом в усіх видах внутрішнього сполучення. Вже з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України № 392 від 20 травня 2020 р. «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів» відповідно до частини 5 статті 4 вказаної постанови, послаблення протиепідемічних заходів застосовується та припиняється на території регіону на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яке приймається з урахуванням оцінки епідемічної ситуації та наявності у регіоні ознак для послаблення протиепідемічних заходів, визначених цією постановою.



Рішення про послаблення протиепідемічних заходів переглядається не рідше одного разу на сім днів з урахуванням результатів оцінки поточної епідемічної ситуації в регіоні (Cabinet of Ministers of Ukraine, 2020-b).

Безперечно, що всі вище вказані та інші нормативно-правові акти щодо забезпечення під час карантину санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідеміологічних заходів будуть сприяти активному протистоянню пандемії коронавірусу COVID-19 і населення України та всього світу у недалекому майбутньому нарешті зітхнуть з полегшенням, позбувшись цього смертельного вірусу як це було після епідемії «іспанки».

Проте, на жаль, ситуація з розповсюдженням корона вірусу COVID-19 в Україні та і у всьому світі на сьогоднішній день порівнюючи з минулим роком повторюються та її рівень захворювання не прогнозовано збільшується.

Так, посилаючись на «Радіо Свободи» в Україні за добу 22 вересня 2021 року, за даними МОЗ, зафіксували 7866 нових підтверджених випадків COVID-19: 2305 пацієнтів одужали, 123 людини померли. За весь час пандемії в Україні, за даними МОЗ:

- захворіли 2 370 425 осіб,
- одужали 2 237 973 пацієнти,
- 55 284 людини померли.

Від початку вакцинальної кампанії, за даними МОЗ, в Україні щеплено 6 527 042 людини, з них отримали одну дозу – 6 527 040 людей, повністю імунізовані та отримали дві дози – 5 299 317 людей (із них двоє осіб отримали одну дозу за кордоном). Загалом проведено 11 826 357 щеплень. Загалом, за даними американського Університету Джонса Гопкінса, із початку пандемії у світі зафіксували понад 230 мільйонів 89 тисяч випадків захворювання, від COVID-19 померли понад 4 мільйони 719 тисяч людей (Coronavirus in Ukraine, 2020). За даними ВООЗ, на розробку ефективних

ліків проти COVID-19 буде потрібно більше \$ 31 млрд протягом року.

## **2. Методологія та підходи щодо вирішення проблем регулювання адміністративно-правових засад захисту прав людини в умовах коронавірусу COVID-19 в Україні**

Зважаючи на вказані проблемні питання щодо стану захворюванням на COVID-19, напрошуються запитання чи достатньо урегульоване міжнародне та вітчизняне законодавство в ситуації, яка склалася у зв'язку із запровадженням карантину і на скільки якість закону відповідає сучасним вимогам? І чи дійсно мало місце суспільна небезпека, яка призвела до застосування державою примусових заходів щодо обмеження прав та свободи людини і громадянина? Щодо якості закону, то нам імпонує цілком аргументоване ствердження Європейського Суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України»... «"якість закону" означає, що національне законодавство повинне бути доступним і передбачуваним, тобто визначати достатньо чіткі положення, аби дати людям адекватну вказівку щодо обставин і умов, за яких державні органи мають право вживати заходів, що вплинуть на права осіб» (European Court of Human Rights, 2013).

Звичайно, на вище вказані запитання ми можемо частково знайти відповіді у пункті 11 частини 1 Європейської соціальної хартії (далі - ЄСХ), яка була підписана урядами Ради Європи в Страсбурзі 3 травня 1996 році де зазначається, що «Кожна людина має право користуватися будь-якими заходами, що дозволяють їй досягти найкращого стану здоров'я, який є можливим». А стаття 11 ЄСХ доповнює вище вказане, що ... «з метою забезпечення ефективного здійснення права на охорону здоров'я Сторони зобов'язуються самостійно або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями вживати відповідних заходів для того, щоб... <...> ...запобігати, у міру можливості, епідемічним,

ендемичним та іншим захворюванням, а також нещасним випадкам» (Verkhovna Rada Ukrainy, 2006).

Не менш важливим у захисті прав людини та громадянина є положення статті 6 Європейської хартії прав пацієнтів України, яка передбачає, що кожен має право на конфіденційність особистої інформації, включаючи інформацію про стан здоров'я і можливих діагностичних або терапевтичних процедурах, а також на захист своєї приватності під час проведення діагностичних оглядів.

Проте, у пошуках концепту щодо обґрунтування положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 04 листопада 1950 р., не зважаючи на її демократичність, зміст статей 8-11, дозволяють державі в надзвичайній ситуації <...> ...«для захисту здоров'я»... втручатися в права людини, а частина 1 статті 15 Конвенції стверджує, що... <...> «висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом» (Verkhovna Rada Ukrainy, 1997). І не даремно, що сьогодні через страшну пошесть від COVID-19 понад десяти країн Ради Європи та інших країн світу, змушені відступити від деяких положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Але цих винятках не повинно допускатися елементів посягання державних органів та приватних закладів, установ та підприємств на такі основні невід'ємні людські права як: право на життя та здоров'я, право на повагу до свого приватного і сімейного життя, право на свободу слова, мислення, право на захист персональних даних, включаючи лікарняну таємницю, право на доступ до інформації, пов'язаної з діяльністю органів публічної влади, право на працевлаштування та господарську діяльність тощо.

Особливо не припустимим в умовах епідемії коронавірусу COVID-19 є розголошення в засобах масової інформації персональних даних про осіб хворих на

коронавірусну хворобу з адресою їх проживання та місцям роботи як це було поширено у мережі Фейсбук про особисті дані жінки, яка першою померла через коронавірус на Закарпатті та опубліковано у виданнях «Вести» матеріал з інфографікою під назвою «Где в Киеве зафиксирован Covid-19». Ця порочна практика, як підказує міжнародний та вітчизняний досвід, насамперед, може призвести до конфронтації та деструктивних процесів в державі, які можуть проявлятися у вигляді паніки та агресії з боку населення. Також бридко чути фейкові повідомлення політиканів про хворобу на коронавірус того чи іншого політичного опонента.

Не припиняються також «полювання на відьом» з боку тих, у кого страх та агресія пересилиють здатність критично мислити та зважувати свої дії. Коментуючи цю інформацію правозахисник, журналіст, координатор проекту «Без кордонів» Максим Буткевич вказує, що «публікація «Вестей» просто вразила. Не через зривання покрівів зі справжнього масштабу поширення COVID-19 у Києві (цього немає), а як приклад кричущого порушення – не лише прав людини, а й журналістських стандартів та законодавства України».

З різкою критикою щодо не недоторканності приватного життя людини в умовах введення карантину також виступила Незалежна медійна рада, зазначаючи, що «...журналіст має знаходити баланс між правом суспільства на інформацію та потенційною шкодою, якої може завдати ця інформація (Cedem, 2020).»

### **3. Адміністративно-правові засади захисту та підстави розголошення лікарської таємниці в умовах карантину COVID-19**

Варто зазначити, що поширення епідемії коронавірусу в умовах введення надзвичайної ситуації загострює правовідносини з приводу дотримання права на таємницю про стан здоров'я. Згідно статті 286 Цивільного кодексу «фізична особа має право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а

також про відомості, одержані при її медичному обстеженні. Забороняється вимагати та подавати за місцем роботи або навчання інформацію про діагноз та методи лікування фізичної особи» (Verkhovna Rada Ukrainy, 2002).

Однак, враховуючи проблеми реалізації деяких нормативно-правових актів в умовах протидії коронавірусу COVID-19, положення вказаної статті 286 ЦК бажано було доповнити переліком обставин, за яких можливий відступ від цієї норми в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини як це зазначається у частині 1 статті 32 Конституції України.

Відповідно до частини другої статті 6 Закону України від 2 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ «Про інформацію» право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. А норма частини другої статті 11 Закону не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди..... <...> ...до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження (Verkhovna Rada Ukrainy, 1992).

Обов'язок щодо адміністративно-правового забезпечення захисту персональних даних пацієнтів, на яких поширюється дія законодавства про лікарську таємницю на підставі п. 6 частини 2 статті 7 Закону України «Про захист персональних даних», покладається на медичних працівників та інші особи закладу охорони здоров'я. Кримінальну відповідальність за незаконне розголошення лікарської таємниці передбачено за ст. 145 Кримінального кодексу України.

Проте, Законом України від 13 квітня 2020 р. № 555-IX «Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» установлено, що на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), та протягом 30 днів з дня його відміни: 1) дозволяється обробка персональних даних без згоди особи, зокрема даних, що стосуються стану здоров'я, місця госпіталізації або самоізоляції, прізвища, імені, по батькові, дати народження, місця проживання, роботи (навчання), з метою протидії поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), в порядку, визначеному в рішенні про встановлення карантину, за умови використання таких даних виключно з метою здійснення протиепідемічних заходів. Протягом 30 днів після закінчення періоду встановлення карантину такі дані підлягають знеособленню, а у разі неможливості – знищенню.

В наказі МОЗ України від 13.03.2020 № 663 «Про оптимізацію заходів щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків COVID-19», яким встановлено Рекомендації щодо дій державних установ обласних та Київського міського лабораторних центрів МОЗ України при виявленні особи, яка відповідає визначенню випадку COVID-19, на підставі екстреного повідомлення інформації про цих осіб в територіальний орган Держсанепідслужби України по телефону і зокрема активного виявлення контактних осіб та передаючи цієї інформації лікарям первинної медично-санітарної допомоги (ПМСД) для встановлення за ними активного медичного спостереження – допускається правомірне розголошення інформації, яка становить лікарську таємницю (Ministry of Health of Ukraine, 2020).

Разом з тим, підтримуючи думку громадськості та журналістів, розголошення персональних даних хворих пацієнтів, навіть в умовах введення карантину, не можуть бути розголошені на підставі лише інтересу окремих верст

населення, ці правовідносини повинні регулюватися міжнародним та національним законодавством, спрямованого на адміністративно-правове забезпечення прав та свободи людини та громадянина що закріплені Конституцією України.

Щодо міжнародної практики розголошення лікарської таємниці, то в Німеччині, після того, коли пілот, який страждав на депресію і свідомо здійснив авіакатастрофу у 2015 році, було запропоновано розголошення лікарської таємниці у випадку, якщо є підозра у намірі пацієнта вчинити злочин. Американська практика також дозволяє порушення лікарської таємниці на підставі судового рішення про виявлення інформації про небезпечне інфекційне захворювання.

Останнім часом в США та в інших країнах світу набирає популярність думка про необхідність заохочення осіб з виявленими симптомами коронавірусу самостійно добровільно повідомляти про свій статус з метою своєчасного виявлення та тестування осіб, з якими вони контактували. В іншому випадку (розголошення медичних даних без згоди носія) швидше за все зажадає внесення змін до чинного законодавства, що вимагає швидкої реакції від парламенту, а також судових органів (Senyuta I.Ya., 2020).

#### **4. Адміністративно-правові засади з дотримання прав людини і громадянина в сфері бізнесу та питань покарання за порушення правил щодо карантину людей**

Не менш зловбоденними в умовах карантину залишаються не відрегульовані адміністративно-правові засади з дотриманням прав людини і громадянина в сфері бізнесу, суб'єкти якого із-за обмежувальних заходів за час ізоляції втратили та і далі втрачають все більше і більше капіталовкладень та заощаджень. Обставини, які склалися в господарській діяльності вимагають від суб'єктів господарювання гнучкості та бути здатними до швидких змін як на національному, так і глобальному рівнях. І не зважаючи на пільги, яких було надано суб'єктам господарювання в

умовах карантину щодо урегулювання фінансових та податкових правовідносин, статистичні данні свідчать про невтішну картину, в якій бізнес за час карантину натикається щоденно на непередбачені виклики. Так, за повідомленням НБУ, у квітні 2020 року індекс ділової активності знизився нижче 30 пунктів. "Бізнес був завмер", - розповів в інтерв'ю BBC News Україна голова Нацбанку. За опитуванням, проведеним Європейською бізнес асоціацією, 60% компаній знадобиться до одного року на відновлення після карантину, 28% компаній втратили до половини доходу, 28% компаній втратили до половини доходу, 3% компаній збільшили дохід. Лише 16% респондентів повідомили, що вже відновили роботу або ж не припиняли її взагалі. Більшість компаній повідомляють про втрати. Понад третина втратили до 20% доходів, ще 28% - до половини, 18% - від половини до трьох чвертей. Лише кожна десята компанія не втратила, а 3% навіть збільшили дохід (Zanuda A., 2020).

З прийняттям нововведеної статті 325 Кримінального кодексу України, пов'язаної з порушення правил та норм, встановлених з метою, а також масовим неінфекційним захворюванням (отруєнням) і боротьби з ними, якщо такі дії спричинили або завідомо могли спричинити поширення цих захворювань, також виникають деякі юридичні проблеми. Зокрема, між складом адміністративного правопорушення за статтею 44-3 КУпАП, складом вказаного злочину та штрафами не прослідковується ніякої відмінності. А правила та норми, що спрямовані на запобігання епідемічним та іншим інфекційним хворобам за статтею 325 КК без введення надзвичайного стану явно порушують міжнародні та конституційні права людини, що може бути приводом до незадоволення громадськості.

Сьогодні проблематичним залишається і процес реалізації статті 44-3 КУпАП, яка була введена на підставі Закону України від 17 березня 2020 р. № 530-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» (Verkhovna Rada



Ukraine, 2020-b). Як виявилось, аналіз постанов по статті 44-3 КУпАП свідчить, що судді в 90% випадків відмовляються штрафувати українців за порушення правил карантину. Станом на 06.04.2020 із 402 постанов про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину тільки 32 постановами особи визнані винними і оштрафовані. Зокрема, 212 постановами матеріали справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст.44-3 КУпАП повернуто до ВП ГУНП України для доопрацювання, оскільки протоколи про адміністративне правопорушення не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП. Зокрема в більшості обвинувачення ґрунтуються на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях.[21]. Наприклад, Жовтневим райсудом м. Запоріжжя від 06.04.2020 було закрито провадження у справі № 331/1132/20. Судом встановлено, що працівниками поліції не надано суду жодних доказів того, що вказаний громадянин здійснював прийом відвідувачів, відсутні пояснення свідків-покупців, факт продажу товарів жодним чином не зафіксований. **Також було аргументовано, що відкриті двері магазину не можуть свідчити про здійснення прийому відвідувачів з метою торгівлі та слугувати переконливим та достатнім доказом порушення правил карантину** (October District Court of Zaporozhya, 2020).

## ВИСНОВКИ

Прогресивна світова та вітчизняна громадськість, враховуючи загрозу, правам людини та громадянина в умовах подолання коронавірусу, закликають владні державні структури до обґрунтованих, виважених і насамперед спрямованих на їх захист дій під час протидії епідемії.

Сьогодні як ніколи основні положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Конвенції про права людини і біомедицину та національного законодавства при надзвичайних ситуаціях є актуальними у сфері медицини та способи реагування на них.

Зокрема, основні положення конвенцій вимагають рівного доступу до медичного забезпечення для всіх людей в умовах обмежених ресурсів, щоб найуразливіші особи не зазнавали дискримінації; зібрані дані, необхідні для боротьби з Covid-19, мають бути надійно захищені; обмеження прав людей має бути регламентоване законодавчо та спрямоване на захист колективних інтересів і громадського здоров'я; особливого захисту потребують права осіб, які займаються розробкою терапевтичних заходів в умовах кризи [23].

Адміністративно-правові заходи захисту прав людини та громадянина в умовах протидії розповсюдження коронавірусу COVID-19 повинні бути спрямовані на:

- вироблення державної стратегії протидії загрози епідемії коронавірусу щодо збереження життя та здоров'я населення, з не допущення порушень прав людини та громадянина, захищаючи їх честь, гідність та самобутність;

- ґрунтовне наукове дослідження адміністративно-правового механізму захисту права людини в умовах карантину та охорони здоров'я;

- захист від можливих зловживань органів державної влади та місцевого самоврядування з розширенням ними обмежувальних заходів;

- повагу до особистого життя та здоров'я;

- поінформованість про права та гарантії забезпечення життя та здоров'я особи, над якою проводяться досліді;

- надання необхідної матеріальної та медичної допомоги особам похилого віку, які самостійно не можуть вирішити проблеми соціального захисту під час самоізоляції

- гарантування відповідності та пропорційності будь-яких обмежень, що вводяться, до загроз у зв'язку з введенням надзвичайної ситуації;

- захист прав внутрішньо переміщених осіб з наданням їм доступу до санітарії, засобам особистої гігієни та ліків;

- прийняття кодифікованого акту — Медичного кодексу, норми якого б регулювали відносини між медиками та пацієнтами, професійні відносини медиків між собою та органами публічної влади;
- узагальнення судової адміністративної практики захисту прав людини в умовах карантину та охорони здоров'я;
- удосконалення адміністративно-правового механізму захисту права особи в умовах протидії розповсюдження коронавірусу COVID-19 та в інших надзвичайних ситуацій.

### References:

1. Charter of Health Care Workers. (2010). LOBF "Medicine and Law". 112 p. URL: <http://zdorovia.ugcc.org.ua/hartiya-pratsivnykiv-sluzhby-ohorony-zdorov-ya/>.
2. UK News. (2020). URL: <http://www.polpred.ru/?ns=1&cnt=31&page=4>.
3. The most large-scale study: Scientists have named the main signs of coronavirus. URL. <https://golos.ua/i/758714>.
4. Coronavirus in Ukraine. (2020). URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/27/7257359/>.
5. The world has set a new daily morbidity record for COVID-19. (2020). URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/27/7257359/>.
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020-a). On prevention of the spread on the territory of Ukraine of the acute respiratory disease COVID-19 caused by the coronavirus SARS-CoV-2: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 211 of March 11, 2020 URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text>.
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020-b). On the establishment of quarantine to prevent the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine and the stages of mitigation of anti-epidemic

measures: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 392 of May 20, 2020 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392-2020-%D0%BF#n192>.

8. European Court of Human Rights (2013). The case of Oleksandr Volkov v. Ukraine: judgment of the European Court of Human Rights of 27 May 2013 (Application no. 21722/11). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SOO00519>.

9. Verkhovna Rada Ukrainy. (2006). On the ratification of the European Social Charter: Law of Ukraine of 14 September 2006 No. 137-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-16#Text>.

10. European Charter of Patients' Rights in Ukraine. URL: <https://phc.org.ua/sites/default/files/uploads/files/hartia.pdf>.

11. Verkhovna Rada Ukrainy. (1997). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: Law of Ukraine of 17 July 1997 № 475/97 VR. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004?lang=en#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004?lang=en#Text)

12. "Vesti" broke the bottom, publishing the addresses of alleged patients with coronavirus in Kyiv. (2020). URL: <https://detector.media/community/article/176234/2020-04-08-vesti-probili-dno-publikuyuchi-adresi-nachebto-khvorikh-na-koronavirus-kiyan/>.

13. Cedem. (2020). Statement of the NMR on the inadmissibility of publishing in the media the personal data of patients with coronavirus without their consent. URL: <https://cedem.org.ua/news/zayava-publikatsia-adres/>.

14. Verkhovna Rada Ukrainy. (2002). Civil Code of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15?lang=en>

15. Verkhovna Rada Ukrainy. (1992). On information: Law of Ukraine of October 2, 1992 № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

16. Verkhovna Rada Ukrainy. (2020-a). On Amendments to the Law of Ukraine “On Protection of the Population from Infectious Diseases” to Prevent the Spread of Coronavirus Disease (COVID-19): Law of Ukraine of April 13, 2020 № 555-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-20#Text>.

17. Ministry of Health of Ukraine. (2020). On optimization of measures to prevent the introduction and spread of cases of COVID-19 on the territory of Ukraine: order of the Ministry of Health of Ukraine dated 13.03.2020 № 663. URL: <https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-13032020--663-pro-optimizacija-zahodiv-schodo-nedopuschennja-zanesennja-i-poshirennja-na-teritorii-ukraini-vipadkiv-covid> 19on.rada.gov.ua/laws/show/555-20#Text.

18. Senyuta I.Ya. (2020). Medical secrecy in the conditions of COVID-19. URL: <https://medcom.unba.org.ua/publications/5362-likars-ka-taemnicya-v-umovah-covid-19.html>.

19. Zanuda A. (2020). How much did quarantine cost Ukrainians? Ten major losses. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-52773647>

20. Verkhovna Rada Ukrainy. (2020-b). On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Aimed at Preventing the Occurrence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19): Law of Ukraine № 530-IX of March 17, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Textro>

21. Protocol. (2020). Analysis of rulings under 44-3 of the Code of Administrative Offenses - Judges in 90% of cases refuse to fine Ukrainians for violating quarantine rules. [https://protocol.ua/en/analiz\\_postanov\\_po\\_44\\_3\\_kupap\\_suddi\\_v\\_90\\_vipadkiv\\_vidmovlyayutsya\\_shtrafovati\\_ukraintsiv\\_za\\_porushennya\\_pravil\\_karantinu/](https://protocol.ua/en/analiz_postanov_po_44_3_kupap_suddi_v_90_vipadkiv_vidmovlyayutsya_shtrafovati_ukraintsiv_za_porushennya_pravil_karantinu/)

22. October District Court of Zaporyzhya. (2020). The open doors of the store do not indicate its operation, and therefore do not violate the quarantine (October District Court of Zaporozhye in the case № 331/1132/20 from 06.04.2020).

23. Council of Europe. (2020). The fight against Covid-19 should be based on the principles of human rights - Council of Europe. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3005882-borotba-z-covid19-mae-gruntuvatisa-na-zasadah-prav-ludini-rada-evrope.html>.

## PLANNING BASED ON THE ABILITY TO RESPOND TO CRISIS SITUATIONS THAT THREATEN THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

*Oleksandra Khytra*\*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.14>

**Abstract.** This research proposes the development of basic approaches to planning the activities of military formations and law enforcement agencies based on the crisis response capabilities that threaten Ukraine's national security and that arise, including in the northern territories.

The author considered the characteristics of functional groups of capabilities during the analysis of management levels, the formation of subgroups of capabilities to respond to crises that threaten the national security of Ukraine, the definition of individual measures for their maintenance and modernization. The author proved the quantitative characterization of the capabilities to respond to crises that threaten national security due to the number of tasks provided by the entities authorized to manage the security and defence sector and included in the content of the relevant decisions.

The author provided recommendations for improving the implementation of measures aimed at counteracting crises that threaten the national security of Ukraine.

**Keywords:** planning, crisis response, national security, military formations, security and defense sector.

### ВСТУП

Сьогодні Україна поступово нарощує потужність у протидії агресивній російській гібридній загрозі. Як зазначається М. Пашковим: «Попри зусилля української влади з мирного врегулювання конфлікту діям офіційного Києва бракує стратегічних підходів, комплексності,

---

\* Oleksandra Khytra, D.Sc. (Law), Associate Professor, Lviv State University of Internal Affairs, Horodotska str., 26, 79000 Lviv, Ukraine, [okhytra@ukr.net](mailto:okhytra@ukr.net), ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3632-5101>

ефективності та послідовності» (Pashkov, 2019). Крім того, безсумнівним твердженням є й те, що будь-які питання безпеки актуальні для України, а подальший розвиток та загальний успіх держави неможливий без вирішення проблеми формування систем реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці у системі складових сектору безпеки і оборони.

Чинне законодавство покладає основні функції забезпечення національної безпеки саме на сектор безпеки і оборони формуючи відтак набір вимог до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Як зазначала дослідник А.Є. Іванова: «на протязі багатьох років існування Української держави велася робота щодо реформування сектору безпеки і оборони, було розроблено низку варіантів Концепції реформування, які відображали діаметрально протилежні погляди керівників різних державних органів, не містили єдиної перспективної моделі структури Сектору ... не було кваліфіковано встановлено, що собою являє система сектору безпеки, які її складові, які механізми взаємодії всередині системи» (Ivanova, 2015).

Також вона наголошувала на відсутності керованості процесами розвитку, безсистемності та нерациональному розподілу ресурсів, можливостях виникнення суттєвих суперечностей, протистоянні силових структур (Ivanova, 2015).

З іншого боку, для вирішення зазначених проблем сучасною наукою окреслені теоретичні та правові основи стратегічного планування розвитку та необхідних їм спроможностей сектору безпеки і оборони, визначена необхідність раціонального розподілу завдань та відповідальності за конкретні напрями (Saganyuk, 2017).

Вирішенню підлягають проблеми, які віднесені до: «актуальних» загроз національній безпеці, а також «наявних» та «потенційних» загроз (President of Ukraine, 2015).

Відтак слід визнати, що перехід до планування на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що

загрожують національній безпеці України, які виникають, у тому числі, на північних територіях, є способом вирішення вказаних проблем.

Ціллю дослідження є розробка основних підходів до планування діяльності військових формувань та правоохоронних органів на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

- обґрунтувати методологію та підходи до розроблення моделі діяльності військових формувань та правоохоронних органів на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України;

- урахувати в параметрах моделі діяльності військових формувань та правоохоронних органів на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України особливості забезпечення національної безпеки.

**РЕЗУЛЬТАТИ: Методологія та підходи до планування діяльності військових формувань та правоохоронних органів на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України**

У Стратегічному оборонному бюлетені 2016 року поняття «спроможності» застосовується винятково в інтересах вирішення збройних конфліктів воєнним шляхом, відтак воно охоплює: «кількісні та якісні показники, що характеризують здатність складових сил оборони виконувати покладені на них завдання щодо оборони держави і відбиття збройної агресії з урахуванням наявних можливостей держави» (President of Ukraine, 2016). Водночас, як вказують автори монографії «Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика», проведений ними аналіз виявив відсутність єдиного бачення проблеми формування спроможностей і шляхів її розв'язання (Saganyuk, 2017).



Ними підтримано позицію, що була викладена у посібнику для сил оборони Австралії стосовно визначення спроможності як «обумовленої певними ресурсами та можливостями здатності досягати вимірюваного результату під час виконання завдання у визначених умовах відповідно до визначених стандартів» (Department of Defense, 2006). Зауважимо, що більшість «стандартів», про які йдеться у цьому джерелі та інших подібних документах стосується лише питань воєнної безпеки та узгодження алгоритмів забезпечення ведення військових дій.

Своєю чергою, у структурах міністерств оборони, генеральних штабів більшості країн, а також практиці урядів щодо кризового реагування застосовується технологія «планування на основі спроможностей», особливістю якої є розвиток спроможностей сил безпеки та сил оборони для ефективної протидії загрозам та ризикам і військового, і невійськового характеру з урахуванням імовірних сценаріїв розвитку кризових ситуацій на довгострокову перспективу, зокрема – 10-15 років. Як вказується у Рекомендаціях з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України у сфері оборонного планування така технологія визнана основним методом оборонного планування (Minister of Defense of Ukraine, 2017).

Вказані Рекомендації передбачають використання під час планування діяльності будь-якої структури єдиної термінології, принципів та завдань, порядку застосування визначених процедур, моніторингу та розвитку спроможностей. Іншим важливим аспектом запровадження технології є поступовість переходу на відповідну методологію у процесі оборонного планування.

Планування на основі спроможностей передбачає здійснення функціонального аналізу, під час проведення якого функції та завдання, які мають виконуватись, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток (Minister of Defense of Ukraine, 2017).

Водночас фахівці Міністерства оборони України наполягають, що перехід до планування на основі спроможностей, на відміну від планування на основі загроз, забезпечить зосередження зусиль не на створенні нових організаційних структур, а на розвитку спроможностей сил (військ) для ефективного виконання визначених завдань (Minister of Defense of Ukraine, 2017). Відповідно, повністю погоджуючись із цими твердженнями, зауважимо, що такий підхід цілком може бути поширений на сили безпеки, а утворені «функціональні групи спроможностей» є однаковими для складових сектору безпеки і оборони загалом. Отже, центральні органи виконавчої влади, визначені у Законі України «Про національну безпеку України» як уповноважені на керівництво сектором безпеки і оборони, ґрунтуючись на методології планування на основі спроможностей мають закріпити таку єдність підходів у відповідних нормативно-правових актах, а Рада національної безпеки і оборони – ініціювати розроблення спільного нормативно-правового акту, який містив би єдиний опис функцій (спроможностей) реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, як інтегрованих категорій безпеки, зокрема й до діяльності різних наддержавних безпекових утворень (ЄС, НАТО та ін.).

Зазначеними функціональними групами спроможностей (інтегрованими категоріями) у поєднанні до термінології НАТО можуть бути:

– забезпечення готовності до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (відповідає FORCE SUPPORT), – охоплює інституційні спроможності з керівництва на рівні міністерств та відомств, органів військового управління, підготовки до заходів із реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, генерування сил, кадрову роботу та забезпечення соціального захисту особового складу та членів їх сімей;

– співробітництво у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці (відповідає PREPARE), – охоплює спроможності із забезпечення

регіональної, місцевої, об'єктової безпеки, зокрема шляхом надання (отримання) допомоги з нарощення (розвитку) оперативних спроможностей країн-партнерів, національних (регіональних, місцевих, об'єктових) сил і засобів, а також сил і засобів громадян, які добровільно долучаються та об'єднуються для забезпечення національної безпеки;

– розгортання та мобільність сил і засобів (відповідає PROJECT) – охоплює спроможності засобів доставки, підготовки сил (військ) до висування/перекидання у райони проведення реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, та організації базування в цих районах із урахуванням визначених термінів готовності;

– застосування (відповідає ENGAGE) – охоплює спроможності сил (військ) із виконання основних завдань щодо реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, за призначенням як самостійно, так і у складі міжвідомчих угруповань, спільно з населенням та об'єднаннями громадян;

– забезпечення (відповідає SUSTAIN) – охоплює спроможності у сфері бойового, тилового, технічного та медичного забезпечення за єдиними вимогами та з урахуванням стандартів міжнародних організацій у сфері дотримання прав людини;

– керівництво та управління (відповідає CONSULT, COMMAND & CONTROL) – охоплює спроможності органів управління стратегічного, оперативного та тактичного рівнів із управління застосуванням сил (військ) в їх поєднанні з діяльністю військово-цивільних адміністрацій у разі їх утворення;

– захист та живучість (відповідає PROTECT) – охоплює спроможності щодо забезпечення захисту від загроз природного, техногенного, соціального чи військового походження та/або активної протидії груп місцевого населення;

– аналіз обстановки та її розвідка (відповідає INFORM) – охоплює спроможності з організації спостереження за змінами обстановки в районах кризової ситуації, що загрожує

національній безпеці, на будь-якому з рівнів (стратегічному, оперативному та тактичному) управління та військового командування;

– військово-політичне керівництво, управління ресурсами (відповідає CORPORATE MANAGEMENT & SUPPORT) – охоплює інституційні спроможності щодо утворення військово-цивільних адміністрацій, нормативно-правового забезпечення, здійснення аудиту, інспектування та всеохоплюючого оцінювання (оглядів), розроблення стратегій, планування розвитку спроможностей, організації закупівель, програмного менеджменту та ресурсного забезпечення, бюджетного планування та обліку.

Наголосимо, що кожна із запропонованих функціональних груп спроможностей під час проведення аналізу має зазнавати деталізації, зокрема це стосується рівнів управління (командування), групування (формування підгруп) спроможностей, визначення окремих заходів щодо їх утримання, нарощування (модернізації).

Поставлені завдання потребують розгляду проблеми «спроможностей» для сектору безпеки і оборони загалом, сил безпеки і сил оборони зокрема, окремих складових сектору безпеки і оборони, окремих підрозділів та деяких військовослужбовців чи правоохоронців щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці. Водночас, як на те вказують і вітчизняні (Garichenko, 2010), і закордонні фахівці (Paul, 2002), самі «спроможності» мають певні властивості, зокрема комплексність, універсальність, адаптивність, слабку формалізацію.

Щодо першої з них зауважимо, що така діяльність як планування, переважно стосується не спроможності загалом, а її окремого компоненту (завдання, стандарти, умови, сили і засоби) та його впливу на інші компоненти. Отже, можливо підсумувати, що кількісна характеристика спроможностей щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, обумовлена кількістю завдань, що були поставлені суб'єктами, уповноваженими на керівництво

сектором безпеки і оборони, та включені до змісту відповідних рішень.

Водночас більшість таких рішень відрізняє високий ступінь універсальності й невизначеності того, які саме сили і засоби мають залучатися до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у разі настання певних умов. Передбачимо, що з розвитком сил безпеки виконання більшості завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у різних прогнозованих ситуаціях забезпечуватиме один і той самий склад сил і засобів. Водночас вказані сили та засоби обов'язково володітимуть адаптивністю їх спроможностей – здатністю до їх нарощування, доповнення, поєднання з іншими спроможностями в умовах видозміни або ускладнення самих завдань у наявних ситуаціях реагування або у разі виникнення нових завдань в обстановці, яка зазнає швидких змін.

Іншим важливим передбаченням є визнання на законодавчому рівні неможливості опису спроможностей суто за формальними ознаками стосовно розвитку кадрового потенціалу, а отже, відмови від конкурсного відбору на посади в силах безпеки та його заміни трудовими контрактами з індивідуальними умовами щодо розширення спроможностей. Вирішення цієї проблеми має відбуватися одночасно із врегулюванням процесів підвищення рівня «спроможностей» (переходу фахівця, підрозділу чи органу на новий рівень «спроможностей») як основний напрям удосконалення діяльності військових формувань та правоохоронних органів щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Відповідно, мають бути сформовані «Каталоги спроможностей реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» як основа для формування функціональних (посадових) обов'язків особового складу сил безпеки та сил оборони і у традиційних лінійних (лінійно-функціональних) структурах сектору безпеки і оборони,

і в проектних структурах, що утворюються для реагування на окрему кризову ситуацію.

Розвиваючи зроблений висновок, слід вказати на появу окремих спеціалізацій чи професій, пов'язаних із реагуванням на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у Державному класифікаторі професій. Водночас як результат слід розглядати увідповіднення сектору безпеки і оборони стану, за якого кожна структурна одиниця (елемент, складова) сил безпеки і сил оборони або сукупності сил і засобів підтверджують здатність виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених стратегічних та оперативних цілей) за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів.

## **ВИСНОВКИ**

Основними завданнями планування діяльності військових формувань та правоохоронних органів на основі спроможностей до реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України та виникають, у тому числі, на східних територіях, слід вважати:

- оцінку середовища безпеки, визначення засад, цілей та основних завдань державної політики у сфері реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, пріоритетів і напрямів розвитку сил безпеки і сил оборони з урахуванням реальних і потенційних загроз національній безпеці, демографічних та фінансово-економічних можливостей держави;

- визначення вимог до спроможностей, структури, чисельності особового складу військових формувань та правоохоронних органів, кількісних та якісних показників озброєння та військової (спеціальної) техніки, інших видів матеріально-технічного забезпечення, військової (спеціальної) інфраструктури, підготовленості особового складу сил безпеки і сил оборони;

- оцінку стану готовності сил безпеки та сил оборони до виконання завдань із реагування на кризову ситуацію, що

загрожує національній безпеці (оцінка наявних спроможностей щодо виконання завдань за всіма визначеними сценаріями), а також результатів виконання заходів щодо їхнього розвитку за попередній період;

- формування комплексного документа з розвитку спроможностей сил безпеки та сил оборони і потреби на розвиток їх спроможностей у видатках Державного бюджету, оцінка ризиків;

- планування ресурсного забезпечення сил безпеки та сил оборони (формування пропозицій до державного оборонного замовлення, планування закупівель продукції, роботі послуг, зокрема й на особливий період);

- планування заходів із мобілізаційної підготовки у складових сектору безпеки і оборони;

- організацію виконання завдань та заходів програм і планів, проведення оцінки стану досягнення спроможностей.

Доцільним є категорювання спроможностей із виокремленням трьох основних груп: оперативних спроможностей, бойових спроможностей, спеціальних спроможностей. Під час реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, визначальними є оперативні та спеціальні спроможності, що, як наслідок, дасть змогу відносити сили (війська), які ними володіють, до сил безпеки

Необхідним є подальші нормативне закріплення та деталізація спроможностей у відповідних підзаконних нормативно-правових актах, за допомогою яких уповноважені на те органи мають вводити в дію стандарти, які за змістом є специфічними для структурної одиниці (елементу) кожного виду. Зокрема, з огляду на позицію Міністерства оборони України, кожна структурна одиниця (елемент) сил оборони має «отримати» більше ніж одну бойову (спеціальну) спроможність, а кожна спроможність має реалізовуватися більше ніж однією структурною (одиницею) елементом (Minister of Defense of Ukraine, 2017).

Під час планування спроможності мають позначатися або як необхідні, або як наявні, або як критичні. «Необхідні

спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці», як основа під час планування – це ті спроможності, що були включені до загального Каталогу спроможностей органу (підрозділу) та мають перебувати постійно у розпорядженні відповідного начальника (командира) у визначений час та у визначеному місці, для виконання завдань щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці, у певних умовах середовища з необхідним результатом (ефектом). «Наявні спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» – це ті спроможності, що є у розпорядженні відповідного начальника (командира) для виконання завдань, але можуть виявитися недостатніми для досягнення необхідного результату (ефекту). «Критичні спроможності щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» – це ті спроможності, що є абсолютно важливими для досягнення необхідного результату (ефекту) реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці, відповідним органом (підрозділом) і потребують створення (розвитку) та утримання у пріоритетному порядку.

Оцінювання наявних спроможностей доцільно проводити за наявності визначених сценаріїв розвитку подій. За таких умов оцінюються:

- структури та склад державних і правоохоронних органів, наявних підрозділів військових формувань щодо їх здатності виконувати завдання за кожною ситуацією реагування з необхідним рівнем ефективності;

- рівень підготовленості та тренованості особового складу для виконання завдань у прогнозованих ситуаціях (наліт годин, кількість проведених тактичних навчань, рівень технічної підготовленості відповідно до нормативів тощо), зокрема й відповідно до наявного досвіду, стажу, строків служби тощо;

- наявність та технічний стан необхідних зразків озброєння, військової та спеціальної техніки для виконання



завдань за ситуаціями з урахуванням їх здатності виконувати інші завдання;

- стан систем матеріально-технічного забезпечення (логістики) до виконання завдання за ситуаціями, зокрема й кількості матеріальних запасів та здатності до їх поповнення і зберігання в належних умовах;

- наявність військової інфраструктури та її здатність підтримувати життєдіяльність регіону і забезпечувати виконання визначених завдань за прогнозованими ситуаціями;

- наявних засобів та окремих елементів інфраструктури, які підлягатимуть утилізації, чи які неможливо задіяти під час реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці.

За результатами оцінювання визначаються певні відхилення наявних спроможностей від тих, які необхідні для реагування на кризову ситуацію, що загрожує національній безпеці. Вказані результати є індикатором (показником) того, наскільки значущою для сектору безпеки і оборони є різниця між необхідними та наявними спроможностями щодо реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці.

Отримавши різницю між необхідними та наявними спроможностями слід визначати потреби у матеріальних ресурсах, а також переходити до оцінювання ризиків щодо розвитку спроможностей та оцінювання ефективності планування на основі спроможностей.

### References:

1. Pashkov M. (2019). The war in the Donbass: realities and prospects for settlement. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019\\_Donbas.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Donbas.pdf).
2. Ivanova A. (2015). Sector of security and defense in the present. Current State and Prospects for the Development of the Security Sector of Ukraine: Public-Private Aspects: Coll. Sciences. works on materials III int. Research Practice Conf. (Kharkiv, April 16, 2015). H., 2015. P. 35.

3. Saganyuk F.V. et al. (2017). Sector of Security and Defense of Ukraine: Theory, Strategy, Practice: Monograph. Academic Press.
4. President of Ukraine. (2015). On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine “On the Strategy of National Security of Ukraine”: Presidential Decree No. 287/2015 of May 26, 2015. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran2#n2>.
5. President of Ukraine. (2016). On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 20, 2016 “On the Strategic Defense Bulletin of Ukraine”: Presidential Decree of June 6, 2016 No. 240/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/aws/show/240/2016>.
6. Department of Defense. (2006). Defense Capability Development Manual. Canberra: Defense Publishing Service. <http://www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf>.
7. Minister of Defense of Ukraine. (2017). Defense Planning Recommendations Based on Capabilities in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine, approved by the 12.06.. URL: [http://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf).
8. Gapichenko V.V. (2010). Planning is opportunity-based. The Navy in the context of the practical aspects of defense initiatives. URL: <http://defpol.org.ua/site/index.php/uk/archive/defenseoglyad/2759> 2010-08-12-09-46-58.
9. Paul D. K., McEver J., Wilson B. (2002). Measuring Interdiction Capabilities in the Presence of Anti-Access Strategies: An Exploratory Analysis to Inform Adaptive Strategies for the Persian Gulf, MR-1471-AF, RAND.

## PREREQUISITES AND FACTORS OF INTERNET COMMUNICATIONS MARKET DEVELOPMENT IN UKRAINE

*Liubomyr Sopilnyk\*, Fedir Vazhynskyi\*\*,*

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.15>

**Abstract.** The changes that have taken place in global marketing are characterized primarily by radical changes in the communication strategy of companies. Competition forces companies to spend efforts to create fundamentally new unique goods and services and create unique technologies for their promotion. We found the activation of the search for effective economic ways for communication with consumers to achieve success and the company's existence. In current conditions, every company faces the goal not just to use advertising but to use it most effectively, achieving maximum impact on the consciousness and subconscious of its target audience. The self-advertising market is the basis of the marketing communications market in Ukraine, which is an indicator of its current state of development, features, trends, and structural changes.

The article highlights the key factors that contributed to the development of the Internet advertising market in Ukraine. First, we identified the most promising types of Internet advertising and described the factors of obstacles in developing Internet advertising. Then, we identified the main factors influencing the development of the Internet communications market and outlined the most characteristic tendencies of the development of the Internet communications market.

---

\* Liubomyr Sopilnyk, Doctor of Law, Doctor of Technical Sciences, Professor, Honored Inventor of Ukraine, Lviv University of Business and Law, Kulparkivska str., 99, 79021 Lviv, Ukraine, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6581-7255>

\*\* Fedir Vazhynskyi, Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Uzhhorod National University, Narodna Sq., 3, 88000 Uzhhorod, Ukraine ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2917-0399>

**Keywords:** Internet communications, competition, efficiency, marketing, Internet technologies, companies, goods, services.

## INTRODUCTION

In a competitive environment, there is a growing need to improve the mechanism for promoting goods in the markets, which necessitates the search for the most effective tools for communicative influence. Thanks to the active development of information technologies, a new instrument of communication with the help of information technologies and the Internet has opened for enterprises. In Ukraine, most companies use Internet communication, mostly as part of a set of measures to create a favorable image. In developed countries, information technology occupies one of the leading positions in the communication system and is a highly effective communication tool. In the future, Ukrainian companies will begin to use modern information technology more actively for their communication purposes.

The use of modern information technology as a means of communication is the most narrow and little-studied place in the management system of integrated communications of enterprises. A significant scientific contribution to the study of communication problems has been made by domestic and foreign researchers such as Dzh. Burnett, K.L. Bove, N.I. Vedmid, I.L. Vikentiev, L.I. Vorotina, H. Carter, F. Kotler, P.V. Pylypchuk, Yu.V. Rohushyna, I. Sendidzh, T.I. Tkachenko, R. Shmalensi and others. Their works investigate the features of different types of communications, the typology of communication strategies of enterprises and their features concerning the life cycle stages. However, the issues of application of modern information technologies in communication strategies of enterprises remain insufficiently researched and need further study.

The purpose of the article is to determine the prerequisites and factors for developing the Internet communications market in Ukraine.

## RESULTS

Recently, thanks to the active development of information technology for companies, a new communication tool has been opened - communication on the Internet. Currently, most companies use Internet communications primarily as part of a set of measures to create a favorable image. At the same time, in Western Europe, the Internet has long taken a worthy place in the communications system and is a very effective tool. Therefore, it is reasonable to say that Ukrainian companies will begin to use the Internet more actively for their communication purposes in the future. Today, the number of non-connected to the Internet is gradually decreasing. With certain knowledge and skills, there is an opportunity to influence the decisions made by Internet users effectively. The Internet plays a significant role in providing data for management decisions in the B2B business, whose consumers are professionals. The impact of the Internet on ordinary consumers who buy consumer goods is currently not so significant in Ukraine. Still, the situation is gradually changing, and users create the massive potential for the Internet advertising market in Ukraine.

We can identify the following factors that contributed to the development of the Internet advertising market in Ukraine:

- first - further development of Internet technologies in Ukraine, increasing the Internet audience in Uanet. In recent years, there has been a relatively rapid development of the Internet communications segment, as a result of which the Internet audience in Ukraine has grown significantly. However, despite the gradual growth of the Internet communications market in Ukraine, its real potential is not yet used. Therefore the presence of unrealized potential of the Internet services market in Ukraine makes Internet technology a very attractive and promising communication tool.

- secondly - the gradual oversaturation of advertising of traditional media - radio, television, outdoor and press advertising, which led to a reduction in the effectiveness of advertising costs of advertisers in these media. Studies of recent

trends in advertising show that the main factor in communication planning is the transition to integrated planning of communication campaigns [11]. We should note that the impetus for developing the modern communication model was the reduction of advertisers' interest in traditional media (television, media, radio). Television networks were faced with the rapid growth of demand for advertising communications. They increased the number and volume of advertising blocks, which has led to a significant reduction in the effectiveness of advertising in traditional media. At this point, agencies and advertisers began to look for more effective methods of optimizing advertising campaigns. One such method was integrated planning, which involves using several media in the advertising campaign instead of one. It should be noted that one of the most effective communication channels in modern conditions is the Internet;

- thirdly - for many small companies, Internet advertising allows to achieve the desired effect even with relatively small budgets for the advertising campaign, because the advantage of Internet communications is their lower price based on the size of the audience covered by the communication impact;

- fourth, for many companies that sell fairly modern and high-tech products on the market, the Internet opens up new opportunities for their advertising. It is worth noting that over the past few years, the market for high-tech goods - mobile phones, digital technology, computers, etc. - has grown rapidly in Ukraine, an increasing number of companies offering consumers the above products in the field of high technology. Growing competition in this market segment, in turn, required them to find non-traditional and highly effective ways to promote their products, which gave a significant impetus to the development of the Internet communications market.

The most promising and profitable type of Internet advertising today is the purchase of advertising space in the context of search engines. The essence of this type of advertising is that when you find in the search query of a search engine visitor certain words, in specially designated places with search results, there are advertising text messages (or banners) designed

for potential buyers, resulting in this ad reaches only potentially interested buyers. In general, this communication is highly effective - for a relatively small fee, the advertiser receives a large flow of potential customers to their Internet resource. The main operators of the contextual advertising market are the world-renowned search engines Google, Yahoo! and MSN. The positions of search engines in the ranking of Ukrainian traffic providers have not changed - by a wide margin is led by Google.

In second place in the structure of turnover in the market of Internet advertising is banner advertising. Today, banner advertising is becoming more common, and the advertiser mainly buys impressions through specialized banner networks, advertising agencies, or the site owner. According to experts, the role of banners is invaluable, but it is almost the only way to earn in information resources with beneficial materials. Moreover, given the growing popularity of information resources, banner advertising on them is quite effective (for the advertiser) and profitable (for the owners of the Internet resource).

An influential group of participants in the Internet advertising market in Ukraine are specialized Internet publications. The most popular in Ukraine (according to Bigmir.net) are such Internet publications as "Correspondent", "Observer", "ForUm", "Details" and "Phrase". They are the most stable in the rankings and do not change their positions.

The largest advertisers in the Internet advertising market were telecommunications companies, car dealers and financial institutions, pharmaceutical companies and merchants of FMCG products (consumer goods).

As for the factors of obstacles to the development of Internet advertising in Ukraine, first of all, it is worth mentioning, so far, the small size of the Internet audience in Ukraine compared to European countries. However, in Ukraine, the rate of user connection to the Internet is expected to increase for several reasons: increased competition among providers leads to lower tariffs for Internet connection and use; increasing purchasing power leads to faster computerization of the population; cable operators are beginning to make efforts to increase their presence

in the regions, which in turn leads to increased coverage of the area where you can connect.

At the moment, a significant factor influencing the development of the marketing communications market in Ukraine (including Internet communications is a financial and economic crisis). The global economy has faced a severe crisis, which depends on how timely and accurate the actions of governments and leading corporations will be. Consumers in many parts of the world are now limiting their spending in response to declining incomes and fears of unemployment. In the current financial crisis, significant changes are taking place in the technologies and methods of marketing communications used by companies. One of the first anti-crisis measures introduced by many international companies was the reduction of advertising budgets with the motivation "less revenue - less advertising". However, this method of saving is ineffective because such a strategy is deliberately doomed to lose. Cutting advertising budgets for businesses can not be positive because such a position increases the likelihood of losing the market. Therefore, if a company intends to stay in the market and develop, it must radically restructure its communication strategies.

The main factors influencing the development of the Internet communications market in Ukraine at the present stage are as follows:

1. User-created Internet resources are becoming more and more attractive to advertisers. We are talking about podcasting, blogs and wikis. Such projects are becoming increasingly popular, and advertisers are beginning to use Internet marketing communications opportunities for highly specialized online micro-communities. New technologies will make it easier to deliver communication messages, including content filtering to protect against ad impressions on unwanted pages.

2. Advertisers have increased their budgets for Internet communications by reducing budgets in traditional marketing communications channels. As the Internet becomes more familiar to users, there is a change in the structure of marketing



communications used by enterprises to increase the share of Internet communications.

3. Branding is causing the next wave of growth in search advertising, and according to experts, even this specific category of advertising will gradually move to the Internet. Search sites will receive orders for branding advertising from online and offline agencies.

4. New targeting technologies increase online advertising effectiveness, and advertisers will increasingly use behavioral, geographic, demographic, and other targeting methods.

5. Mobile operators are starting to experiment with new advertising models to increase their profits and not be dependent only on voice services. In particular, the leading Ukrainian mobile operators Kyivstar and MTS are starting experiments with promotional videos on mobile phones. The SMS service is gradually being used for marketing purposes to maintain contact with customers, as e-mail is now used for this purpose.

The following key trends in the development of Internet communications in Ukraine can be identified: expanding communication opportunities through new resources - podcasts, blogs, wikis; occupation of the share of traditional advertising by Internet advertising; increase the effectiveness of Internet advertising through targeting technologies; growing demand for image advertising and branding on the Internet.

The key influence on the development of the Internet communications market in Ukraine is exerted by such factors as: the development of Internet technologies in Ukraine, the increase of the Internet audience in Uanet; gradual oversaturation with advertising of traditional media - radio, television, outdoor and press advertising, which led to a reduction in the effectiveness of advertising costs of advertisers in these media; for many small companies, online advertising can achieve the desired effect, even with relatively small budgets for the advertising campaign; For many companies that sell relatively modern and high-tech products on the market, the Internet opens up new opportunities for their advertising.

**Conclusions.** In recent years, there has been a dynamic growth of the Internet communications sector in Ukraine. In the process of analysis, several factors have been identified that have ensured the rapid growth of the Internet communications market in Ukraine, namely - the development of Internet technologies and the increase of the Internet audience in Ukraine; gradual oversaturation of traditional channels of marketing communications of enterprises, which significantly reduced their efficiency and intensified the search for new more effective means of communication-based on information technology and the optimal position of Internet communications in terms of achieving the target effect at relatively low cost.

### **References:**

1. Adair, J. (2003). *Effektivnaya kommunikatsiya: Obyazatel'noye usloviye dlya uspeshnogo vedeniya biznesa* [Effective communication: a prerequisite for successful business]. Traslated from English. Moscow: Eksmo. [in Russian].
2. Bereza, A. M. (2001). *Osnovy stvorenniya informatsiynykh system* [Fundamentals of information systems creation]: Manual. Kyiv: Kyiv National University of Economics. [in Ukrainian].
3. Vazhynskyy, F. A., & Kolodiychuk, A. V. (2009). Marketynhovi doslidzhennya v systemi upravlinnya konkurentospromozhnistyu pidpryyemstv [Marketing research in the system of competitiveness management of enterprises]. In *Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny* [Scientific Bulletin of National Forestry University of Ukraine]: Vol. 19.1 (pp. 125-130). [in Ukrainian].
4. Karabutov, N. N. (2002). *Informatsionnyye tekhnologii v ekonomike* [Information technologies in the economy]. Moscow: Economics. [in Russian].
5. Ohlyad ukrayins'koho rynku reklamy [Review of the Ukrainian advertising market] (2020). *Horizon Capital*: Website. Retrieved from [www.horizoncapital.com.ua](http://www.horizoncapital.com.ua). [in Ukrainian].
6. Pilyushenko, V. L. (2003). *Informatsiyni tekhnolohiyi u marketynhu i reklami* [Information technologies in marketing

*and advertising*]: Textbook. Donetsk: Donetsk State University of Management. [in Ukrainian].

7. Prokusheva, A. P., Lipatnikova, T. F., Kolesnikova, N. A. (2001). *Informatsionnyye tekhnologii v kommercheskoy deyatel'nosti [Information technologies in commercial activity]*: Teaching aid. Moscow: Publishing book trade center "Marketing", 2001. [in Russian].

8. Romat, Ye. V. (1996). *Reklama [Advertising]*: Manual for economic universities. 2nd ed., rev. and app. Kyiv: Student Center; Kharkiv Academy of Nutrition; Graduate School of Entrepreneurship. [in Russian].

9. Sopilnyk, L. I., & Kolodiychuk, A. V. (2009). Teoretychni aspekty upravlinnya konkurentospromozhnistyu pidpryyemstv [Theoretical aspects of enterprise competitiveness management]. In *Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny [Scientific Bulletin of National Forestry University of Ukraine]*: Vol. 19.8 (pp. 183-187). [in Ukrainian].

10. Sopilnyk, L. I., & Kolodiychuk, A. V. (2009). Upravlinnya konkurentospromozhnistyu mashynobudivnykh pidpryyemstv na suchasnomu etapi rozvytku ekonomiky Ukrayiny [Management of competitiveness of machine-building enterprises at the present stage of development of Ukrainian economy]. In *Naukovyy visnyk NLTU Ukrayiny [Scientific Bulletin of National Forestry University of Ukraine]*: Vol. 19.10 (pp. 222-227). [in Ukrainian].

11. Sharkov, F. I. (2004). *Integrirovannyye PR-kommunikatsii: Svyazi s obshchestvennost'yu kak komponent integrirovannykh marketingovykh kommunikatsiy [Integrated PR-communications: Public relations as a component of integrated marketing communications]*. Moscow: RIP-holding. [in Russian].

## **DIRECTIONS FOR IMPROVING THE INSTITUTIONAL ENVIRONMENT OF TOURISM IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS**

*Yuliia Felenchak\**, *Larysa Yankovska\*\**

DOI: <https://doi.org/10.46489/DaS.16>

**Abstract.** The institutional environment, which is characterized by a rather complex structure and can be analyzed at different hierarchical levels - the state, regions and territorial communities, is essential for ensuring the stability and efficiency of the tourism sector. In the context of decentralization policy, the institutional environment is developing in a new direction, which guarantees sustainable development of the tourism and hospitality industry at the local level by increasing the role of local communities in regional development management. The system-wide institutional environment is formed by a group of normative legal acts regulating issues of communal property, administrative-territorial division of the state, sustainable development of productive forces of territorial communities, financial self-sufficiency of spatial formations, safe living of citizens and tourists. The specific institutional environment consists of the legal framework for local governments, local executive bodies, regional markets for goods and services, law enforcement at the local level.

We concluded that despite the long formation of institutional foundations for the development of tourism and hospitality in Ukraine, the existing institutional environment still can not be considered balanced and consistent. At the same time, the initiated decentralization processes create new opportunities for developing tourism and hotel and

---

\* Yuliia Felenchak, DSc, Associate Professor, Associate Professor of Sports Tourism Department, Lviv University of Physical Culture named after Ivan Bobersky, Lviv, Ukraine, Tadeusz Kosciuszko Str., 11, 79000 Lviv, Ukraine, yufelenchak@yahoo.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0615-3326>

\*\* Larysa Yankovska, DSc, Professor, Honored Worker of Education of Ukraine, Chancellor, Lviv university of business and law, Kulparkivska, 99, 79021 Lviv, Ukraine, e-mail: [larisalubp@gmail.com](mailto:larisalubp@gmail.com), ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1855-0169>

the restaurant business at the level of local communities. Up-and-coming is the development of rural tourism estates, which can provide significant additional income to local budgets of small communities in which there are no industrial enterprises. At the same time, for the successful development of tourism and hospitality at the local level, it is necessary to improve further the regulatory and legal support of recreational and tourist activities in Ukraine.

**Keywords:** institutional environment, hierarchical levels, communities, regional development management, self-sufficiency

## ВСТУП

Важливе значення для забезпечення стабільності та ефективності функціонування туристичної сфери має інституційне середовище, що характеризується досить складною структурою та може аналізуватися на різних ієрархічних рівнях – держави, регіонів та територіальних громад. В умовах політики децентралізації, яка в останні роки успішно впроваджується в Україні, інституційне середовище розвивається у новому напрямі, що дає змогу гарантувати сталий розвиток індустрії туризму та гостинності на локальному рівні через зростання ролі місцевих громад у процесах управління регіональним розвитком.

Різні аспекти формування інституційного середовища розвитку туризму в Україні перебували в центрі уваги таких науковців як Ю. Алексєєва, В. Биркович, С. Галасюк, Н. Гостєва, Є. Козловський, О. Чечєня та ін.

Варто зауважити, що згадані автори досліджували передусім питання державного регулювання розвитку туристичної сфери. У той же час, І. Безуглий, Д. Стеченко фокусували свою увагу на проблемах державно-приватного партнерства в рекреаційно-туристичній сфері України, а М. Ільїна та І. Шпильовий аналізували вплив на розвиток туризму децентралізації управління сільськими територіями. Саме останній напрям досліджень є не лише новим, але й, на наш погляд, особливо перспективним, адже дає змогу розробити концептуальні засади стратегічного управління

розвитком туристичного та готельно-ресторанного бізнесу в нових умовах, які склалися впродовж останнього часу (Felenchak, 2019).

## **РЕЗУЛЬТАТИ**

Насамперед слід розрізняти загальносистемне та специфічне інституційне середовище туристичного (в тому числі й готельно-ресторанного бізнесу).

Загальносистемне інституційне середовище формує група нормативно-правових актів, що регулюють питання комунальної власності, адміністративно-територіального поділу держави, сталого розвитку продуктивних сил територіальних громад, фінансової самодостатності просторових формувань, безпечної життєдіяльності громадян та туристів. Специфічне інституційне середовище складають правові засади функціонування органів місцевого самоврядування, органів місцевої виконавчої влади, регіональних ринків товарів та послуг, правоохоронної діяльності на локальному рівні.

Як зазначає А. Голод, інституційне середовище не лише створює передумови для прискореного розвитку продуктивних сил регіону, а й формує механізми регулювання процесів, що протікають на загальнодержавному та регіональному рівнях, перетворюючись таким чином у вагомий фактор модернізації регіональних туристичних систем (Holod, 2017).

Щодо змісту та перспективних напрямів формування інституційного середовища сфери туризму та гостинності в Україні, то фахівці зазначають, що взаємини держави і ринку туристичних послуг можна умовно розділити на відносини щодо:

- стимулювання підприємництва в сфері туризму;
- охорони навколишнього середовища, в тому числі природних рекреаційних туристичних ресурсів;
- охорони життя, здоров'я, захисту прав та інтересів споживачів туристичних послуг (Putsenteilo, 2007).

Досить вичерпний перелік цілей і напрямів державного регулювання у сфері туризму викладений у Законі України «Про туризм». Зокрема, відповідно до цього нормативно-правового акту, основними цілями державного регулювання в галузі туризму є:

1) забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, відновлення і зміцнення здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав;

2) безпека туризму, захист прав та законних інтересів туристів, інших суб'єктів туристичної діяльності та їх об'єднань, прав та законних інтересів власників або користувачів земельних ділянок, будівель та споруд;

3) збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

4) створення сприятливих умов для розвитку індустрії туризму, підтримка пріоритетних напрямів туристичної діяльності.

Водночас, пріоритетними напрямами державної політики в галузі туризму визначено:

1) удосконалення правових засад регулювання відносин у галузі туризму;

2) забезпечення становлення туризму як високорентабельної галузі економіки України, заохочення національних та іноземних інвестицій у розвиток індустрії туризму, створення нових робочих місць;

3) розвиток в'їзного та внутрішнього туризму, сільського, екологічного (зеленого) туризму;

4) розширення міжнародного співробітництва, утвердження України на світовому туристичному ринку;

5) створення сприятливих для розвитку туризму умов шляхом спрощення та гармонізації податкового, валютного, митного, прикордонного та інших видів регулювання;

б) забезпечення доступності туризму та екскурсійних відвідувань для дітей, молоді, людей похилого віку, інвалідів та малозабезпечених громадян шляхом запровадження пільг стосовно цих категорій осіб (Verkhovna Rada Ukrainy, 2003).

Незважаючи на наявність законодавчих норм, їх реалізація залишається незадовільною. Це пов'язано як із відсутністю дієвих механізмів досягнення відповідних цілей, так і з їх декларативним характером, що не підтверджений на сучасному етапі програмною документацією, зокрема, на регіональному рівні. З огляду на це, низка науковців пропонує власні підходи до визначення напрямів та інструментів державного регулювання у сфері туризму та гостинності.

Для вирішення більш конкретних завдань, як наприклад модернізація туристичного та готельно-ресторанного бізнесу, необхідна розробка дієвих механізмів, які можуть бути поділені на адміністративні, економічні та організаційні. Додатково, на наш погляд, розглядаючи шляхи вирішення актуальних проблем розвитку туризму і гостинності, необхідно застосовувати і соціальний механізм.

Актуальним питанням реформування системи державного регулювання розвитку туризму є удосконалення механізмів фінансового забезпечення діяльності туроператорів та внесення відповідних змін до Закону України "Про туризм". Відповідно до статті 15 цього Закону, туроператор та турагент зобов'язані здійснити фінансове забезпечення своєї цивільної відповідальності перед туристами, тобто мати на рахунку відповідну суму коштів, що може бути використана для відшкодувань клієнтам у разі банкрутства чи неплатоспроможності компанії (Verkhovna Rada Ukrainy, 2003).

Станом на 2019 рік, мінімальний розмір фінансового забезпечення туроператора має становити не менше 20 тис. євро, а турагента – 2 тис. євро. Відповідно до чинного законодавства, таке фінансове забезпечення здійснюється гарантією банку чи іншої кредитної установи. Водночас для закладів готельно-ресторанного господарства такі механізми



фінансового забезпечення цивільної відповідальності не застосовуються, що призводить до певних диспропорцій інституційного середовища.

Підсумовуючи, зазначимо, що загальнодержавне інституційне середовище розвитку туризму та гостинності є достатньо розвиненим, однак суперечливим та мінливим, що зумовлює складність впровадження модернізаційних заходів на регіональному рівні.

З огляду на це, слід звернути увагу на те, що модернізаційний вектор інституційного середовища має бути спрямований на децентралізацію владних повноважень через підвищення ролі територіальних громад у системних перетвореннях на базовому рівні суспільних систем. Адже у чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не збалансовані їхні права й обов'язки, передусім у сфері економіки, соціального захисту населення, раціонального природокористування та охорони довкілля.

Оскільки у центрі державотворення має перебувати людина, то саме людський потенціал є базисом формування конкурентних переваг, а діяльність людини, як носія інноваційності, забезпечить капіталізацію можливостей регіональних суспільних систем.

З урахуванням того, що туристичний потенціал в онтологічному вимірі є переважно регіональним за походженням, особливого значення набуває створення релевантного правового поля для діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Міське самоврядування в Україні базується на принципах народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування (Verkhovna Rada Ukrainy, 1997).

Оптимальним напрямом реалізації названих принципів, який в сучасних умовах може забезпечити докорінну модернізацію економічних систем саме на низовому рівні, є концепція децентралізації, що успішно апробована досвідом економічно розвинених держав світу.

Децентралізація має складну структуру і включає політичну, адміністративну та фінансову компоненти. Політична децентралізація передбачає законодавче забезпечення незалежності органів місцевого самоуправління, що обрані демократичним шляхом та представляють інтереси громади, що їх обрала. Адміністративна децентралізація включає передачу органам місцевої влади належного обсягу повноважень та інструментів для їх реалізації. Фінансова децентралізація має на меті забезпечення органів місцевої влади необхідними фінансовими ресурсами та передачу функцій контролю їх використання (Piina, 2016).

Оскільки, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (Verkhovna Rada Ukrainy, 1997), державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається саме на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та наявний світовий досвід (Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy, 2021).

Національна концепція децентралізації базується на таких основних положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування.

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою

часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції.

3. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином.

4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином (Verkhovna Rada Ukrainy, 1997).

У 2014 році урядом України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та План заходів щодо її реалізації, які започаткували реформу децентралізації влади у державі. Для повноцінного впровадження децентралізації у практику регіонального управління необхідними були зміни до Конституції України, які однак не були ухвалені, тому реформа на сучасному етапі відбувається в рамках положень чинного Основного Закону.

У 2014-2016 рр. було розроблено і ухвалено пакет законодавчих змін, що дали змогу розпочати реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. За даними авторів реформи, нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад, які об'єднують свої зусилля у

вирішенні нагальних проблем. Також виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, що отримали певну автономію і незалежність (Detsentralizatsiia, 2020).

Окремі територіальні громади, що володіють значними туристичними ресурсами, завдяки останнім законодавчим змінам отримали можливість більш ефективно управляти їх використанням, зокрема через організацію сільського та екологічного туризму, зокрема через підтримку створення спеціалізованих закладів розміщення – агроосель.

Однак у вітчизняних умовах в процесі впровадження модернізаційної парадигми важливим є питання не стільки обґрунтування адміністративних механізмів, як фінансового забезпечення заходів щодо модернізації сфери туризму та гостинності регіону.

У цьому контексті Європейська хартія місцевого самоврядування містить такі положення.

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає їх повноваженням.

3. Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування обов'язково формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів

з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування.

6. З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитись консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.

7. Дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу (Verkhovna Rada Ukrainy, 1997).

Реалізація перелічених положень у вітчизняному правовому полі уже започаткована. Однак під дією загальнодержавних чинників та значної тривалості у часі реформи щодо децентралізації влади в Україні, фінансові результати діяльності територіальних громад є дуже неоднорідними, як і кількість створених об'єднаних територіальних громад, яка має суттєві регіональні відмінності.

Як свідчать аналітичні дані, найнижчі показники фінансової спроможності характерні для більшості невеликих громад. Виняток становлять окремі невеликі громади, на території яких розміщені потужні підприємства. Наявність закономірності між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади пояснюють тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки там є достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади (Detsentralizatsiia, 2017).

З огляду на процес децентралізації влади в Україні та керуючись європейським досвідом, на думку експертів, на регіональному рівні доцільно створити єдиний фонд фінансування локальних проектів сільських громад, у т. ч. проектів сільського зеленого туризму. За такого підходу сільські громади матимуть стимул для об'єднання та

кооперації, а також для залучення власних ресурсів (Okhrimenko, 2013).

На регіональному рівні зусилля органів місцевої влади мають бути сконцентровані на взаємодії із суб'єктами підприємницької діяльності у сфері сільського туризму та їх асоціаціями з метою створення мережі агротуристичних підприємств. На думку М. Ільїної та І. Шпильового, для цього необхідною є консультативна допомога, організація еколого-освітніх програм, курсів професійної підготовки, підвищення кваліфікації підприємців у галузі сільського туризму, створення відкритих електронних ресурсів, що пропонуватимуть послуги власників сільських садиб (Піна, 2016).

Одним із інституційних механізмів стимулювання розвитку туристичного та готельно-ресторанного бізнесу є державно-приватне партнерство.

Як зазначає І. Безуглий, «державно-приватне партнерство в рекреаційно-туристичній сфері – це співробітництво між різними за ієрархією державними органами, органами місцевого самоврядування з юридичними чи фізичними особами, що здійснюється на основі договору в порядку, що встановлений законодавством» (Stechenko, 2014). Найбільш поширеними формами такого партнерства (узагальненими зразками взаємодії органів влади та приватних партнерів, що використовуються для задоволення громадських потреб) є концесія та оренда (Rutynskyi, 2006).

Найкращі можливості для розробки і реалізації таких форм державно-приватного партнерства є у пам'ятко-охоронній діяльності. Концесія передбачає надання уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору права створення та управління господарським об'єктом для задоволення громадських потреб. Крім цих форм можливе створення підприємств, у структурі майна яких є власність держави, приватизація для реалізації проєктів зеленого туризму та санаторного лікування, розробка та реалізація

національних проєктів, які спрямовані на підтримку стратегічних для розвитку країни галузей національної економіки, створення спеціальних рекреаційно-туристичних зон (Stechenko, 2014).

Приклади застосування різних форм державно-приватного партнерства з метою формування туристичних систем та реставрації туристичних об'єктів наявні в областях Карпатського регіону. Однак механізми взаємодії усіх суб'єктів таких процесів все ще не врегульовані і є одним із перспективних напрямів удосконалення інституційного середовища туристичного та готельно-ресторанного бізнесу.

## **ВИСНОВКИ**

Отже, незважаючи на тривалий період формування інституційних засад розвитку туризму та гостинності в Україні, наявне інституційне середовище ще досі не можна вважати збалансованим і несуперечливим. Водночас започатковані процеси децентралізації створюють нові можливості для розвитку туристичного та готельно-ресторанного бізнесу на рівні місцевих громад. Особливо перспективним є розвиток садиб сільського туризму, які можуть забезпечити суттєві додаткові доходи до місцевих бюджетів невеликих громад, на території яких не розташовані промислові підприємства. Водночас для успішного розвитку туризму та гостинності на локальному рівні необхідним є подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення рекреаційно-туристичної діяльності в Україні.

## **References:**

1. Holod A. (2017). Bezpeka rehionalnykh turystychnykh system: teoriia, metodolohiia ta problemy harantuvannia: monohrafiia. LDUFK.
2. Detsentralizatsiia. (2020). Derzhavna polityka, zakonodavchi napratsiuvannia, promizhni rezultaty pershoho etapu detsentralizatsii vlady v Ukraini. <http://decentralization.gov.ua/about>.

3. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. (2021). <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Verkhovna Rada Ukrainy. (2003). Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro turyzm» # 1282-IV vid 18.11.2003 r. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1282-15>.
5. Verkhovna Rada Ukrainy. (1997). Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia» 1997. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 24, S. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Ilina M.V., Shpylovyi I.M. (2016). Detsentralizatsiia upravlinnia silskymy terytoriiamy ta yii vplyv na rozvytok turyzmu. Ekonomika ta suspilstvo, 2. <http://www.economyandsociety.in.ua/journal-2/9-articles-2/108-iljina-m-v-shpilovij-i-m>.
7. Okhrimenko A. H. (2013). Finansove zabezpechennia funktsionuvannia turystychnoi haluzi Ukrainy : monohrafiia: Kyiv: Kondor,. 210 s.
8. Detsentralizatsiia. (2017). Otsinka finansovoi spromozhnosti OTH za pershe pivrichchia 2017 roku u rozrizi oblastei. [http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Reytiing\\_po\\_oblastyah\\_11.09.2017\\_.pdf](http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Reytiing_po_oblastyah_11.09.2017_.pdf).
9. Putsenteilo P.R. (2007). Ekonomika i orhanizatsiia turystychno-hotelnogo pidpriemnytstva: navch. posib. Tsentr uchbovoi literatury.
10. Rutynskyi M. Y., Stetsiuk O. V. (2006). Suspilno-ekonomichni tendentsii rozvytku merezhi zakladiv hromadskoho kharchuvannia yak pidsystemy turystychnoho kompleksu Karpatskoho rehionu Ukrainy. Rehionalna ekonomika, 4 (42), 149-158.
11. Stechenko D. M., Bezuhlyi I. V. (2014). Orhanizatsiino-ekonomichniy mekhanizm rehuliuвання sfery nadання rekreatsiino-turystychnykh posluh. Visnyk Berdianskoho universytetu menedzhmentu i biznesu, 2, 55-60.



12. Stechenko D.M., Bezuhlyi I.V. (2014). Imperatyv derzhavno-pryvatnoho partnerstva v rekreatsiino-turystychnii sferi Ukrainy. *Rehionalna ekonomika*, 4, 140–141.

13. Felenchak Yu.B., Holod A. P., Korkuna O.I. (2019). Instytutsiine seredovyshe turystychnoho ta hotelno-restorannoho biznesu v Ukraini v umovakh detsentralizatsii. *European journal of economics and management*, 5, 4, 78-85.

# Development and Security of the State, Citizens and Business Entities in the Modern World: Challenges and Perspectives

Collective monograph

Editor: Bohdan Koshovyi, PhD

*Publisher:*

*Oktan Print (Czech Republic)*

*5. května 1323/9, Praha 4, 140 00.*

*<https://www.oktanprint.cz/>*

*e-mail: [oktanprint@email.cz](mailto:oktanprint@email.cz)*