

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

Електронне наукове фахове видання

2/2019

УДК 35(477+100)

**«Державне управління: теорія та практика» – електронне наукове фахове видання з відкритим доступом.**

Виходить двічі на рік.

Мова видання: українська, англійська.

*Затверджений на засіданні  
Вченої ради Національної академії  
державного управління при  
Президентові України  
28 листопада 2019 р., протокол № 276/11-4*

Наказом Міністерства освіти і науки України від 16 травня 2016 р. № 515 електронне періодичне видання Національної академії «Державне управління: теорія та практика» включено до Переліку наукових фахових видань України.

Журнал дотримується міжнародних стандартів етики публікацій – COPE Code of Conduct, затверджених COPE (Committee on Publication ethics).

**Місія журналу:** розвиток наукової дискусії з актуальних питань теорії та практики державного будівництва; апробація результатів наукових досліджень.

**Цільова аудиторія:** науковці, експерти з державного управління, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, посадові особи місцевого самоврядування, державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування, викладачі, здобувачі вищої освіти, усі, хто цікавиться проблемами розбудови держави.

Визначальними критеріями відбору статей є інноваційність, наукова новизна, актуальність та практичне значення.

**Контакти:**

вул. А. Цедіка, 20, к. 215, м. Київ, Україна,  
03057, тел. +38 (044) 455 69 66  
e-mail: [evydannia\\_nadu@ukr.net](mailto:evydannia_nadu@ukr.net)

Передрук опублікованих матеріалів чи використання зазначених у виданні відомостей дозволяється за умови обов'язкового посилання на джерело інформації.

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2019

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

**М.М.БІЛИНСЬКА**, голова редколегії, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України

**В.В.ГОЛУБЬ**, заступник голови редколегії, доктор наук з державного управління, професор

**В.С.КОЛТУН**, заступник голови редколегії, доктор наук з державного управління, доцент

**В.В.НАМЕСТНИК**, відповідальний секретар редколегії, кандидат наук з державного управління

**О.Ф.АНДРІЙКО**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

**В.М.ВАКУЛЕНКО**, кандидат наук з державного управління, доцент, заслужений працівник освіти України

**Н.О.ВАСЮК**, кандидат наук з державного управління

**Л.О.ВОРОНЬКО**, кандидат наук з державного управління, доцент

**М.В.КРАВЧЕНКО**, доктор наук з державного управління, професор

**Н.Б.ЛАРИНА**, кандидат педагогічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України

**В.І.ЛУГОВИЙ**, доктор педагогічних наук, професор, академік НАПН України

**Ю.В.МЕЛЬНИК**, кандидат юридичних наук

**С.О.МОСКАЛЕНКО**, кандидат наук з державного управління

**Н.І.ОЛІЙНИК**, доктор наук з державного управління, доцент

**Н.Г.ПЛАХОТНЮК**, кандидат юридичних наук, доцент

**О.Г.ПУХКАЛ**, доктор наук з державного управління, професор

**Н.О.РИНГАЧ**, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник

**С.А.РОМАНЮК**, доктор економічних наук, доцент, заслужений економіст України

**В.М.СОРОКО**, кандидат технічних наук, доцент, заслужений працівник освіти України

**В.Ю.СТЕПАНОВ**, доктор наук з державного управління

**С.Г.СТЕЦЕНКО**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент Національної академії правових наук України

**М.Г.ЦЕДІК**, кандидат наук з державного управління

**Р.А.АЛШАНОВ**, доктор економічних наук, професор, президент Асоціації вузів Казахстану (Алмати, Республіка Казахстан)

**ОЛЕКСАНДР ГОРЕЛІК**, директор Програми масових комунікацій Коледжу Бенедикт, віце-президент Асоціації викладачів у галузі медіа Південної Кароліни (США)

**В.ХАНІН (ЗЕЕВ)**, головний науковий співробітник Міністерства алії і абсорбції Держави Ізраїль, старший лектор кафедри політичних досліджень Університету Бар-Ілан, професор відділення політичних досліджень і Близького Сходу Університету Аріель у Самарії (Держава Ізраїль)

**ІРВІН СТУДІН**, Ph.D (політологія), головний редактор і видавець журналу Global Drief (Торонто, Канада)

**ЗУРАБ ГАРАКАНІДЗЕ**, Ph.D (економіка), керівник апарату Міністерства продовольства та екології (Грузія)

## З М І С Т

### ТЕХНОЛОГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- І. В. Мельник.* Інтернет-комунікація та масова культура як засоби маніпулятивних впливів у контексті гібридної війни ..... 5
- П. С. Штига, М. О. Хмельницька.* Цифрові комунікації між владою та громадою: проблеми, ризики, бар'єри ..... 13

### СОЦІАЛЬНА Й ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

- О. В. Клименко.* Удосконалення системи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг ..... 21

### ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- О. Р. Фесовець.* Акти залізничного законодавства ЄС – аналіз імплементації відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом..... 34
- І. О. Семененко.* Правові механізми використання соціальних мереж у публічному управлінні ..... 44

# PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Electronic academic journal

2/2019

UDC 35(477+100)

«Public Administration: Theory and Practice» is an electronic academic professional periodical with the open access.

Published twice a year.

Languages: Ukrainian, English.

*Approved by the Academic Council of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (protocol N 276/11-4 of November 28, 2019)*

The journal is included into the list of scientific publications of Ukraine by the Ministry of Education and Science of Ukraine (order N 515 of May 16, 2016)

The selection criteria are follows: innovation, academic novelty, relevance and practical importance.

The journal follows the international standards of ethics in periodicals – COPE Code of Conduct, approved by COPE (Committee on Publication ethics).

**Mission of the Journal:** development of academic discussion on topical issues of state-building theory and practice; approbation of research results.

**Target audience:** scholars, experts in public administration, heads of central and local executive authorities, local self-government officials, public servants and local self-government employees, lecturers and students, all those interested in state-building.

**Contacts:**

20, A. Tsedik St., r. 215, Kyiv, 03057, Ukraine,

tel. +38 (044) 455 69 66

e-mail: [evydannia\\_nadu@ukr.net](mailto:evydannia_nadu@ukr.net)

Reprint of any materials published in the «Public Administration: Theory and Practice» or usage of any data printed in the publication is allowed only with obligatory reference to the source.

© National Academy  
for Public Administration  
under the President of Ukraine, 2019

## EDITORIAL BOARD

**M.M.BILYNSKA**, Head of the editorial board, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Honored Education Worker of Ukraine

**V.V.HOLUB**, Deputy head of the editorial board, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor

**V.S.KOLTUN**, Deputy head of the editorial board, Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor

**V.V.NAMESTNIK**, Executive Secretary of the editorial board, Candidate of Sciences in Public Administration (Ph.D)

**O.F.ANDRIIKO**, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Jurist of Ukraine

**V.M.VAKULENKO**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Honored Education Worker of Ukraine

**N.O.VASIUUK**, Candidate of Sciences in Public Administration

**L.O.VORONKO**, Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor

**M.V.KRAVCHENKO**, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor

**N.B.LARINA**, Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Honored Education Worker of Ukraine

**V.I.LUHOVYI**, Doctor of Pedagogical Sciences, Professor, Member of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine

**Yu.V.MELNYK**, Candidate of Juridical Sciences

**S.O.MOSKALENKO**, Candidate of Sciences in Public Administration

**N.I.OLIYNYK**, Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor

**N.G.PLAKHOTNYUK**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

**O.G.PUKHKAL**, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor

**N.O.RYNGHACH**, Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Research Associate

**S.A.ROMANIUK**, Doctor of Science in Economics, Associate Professor, Honored Economist of Ukraine

**V.M.SOROKO**, Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Honored Education Worker of Ukraine

**V.YU.STEPANOV**, Doctor of Sciences in Public Administration

**S.G.STETSENKO**, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Honored Jurist of Ukraine, Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine

**M.G.TSEDIK**, Candidate of Sciences in Public Administration

**R.A.ALSHANOV**, Doctor of Sciences in Economics, Professor, President of the Higher Educational Institutions Association of Kazakhstan (Almaty, Republic of Kazakhstan)

**ALEXANDER GORELIK**, Director of the Mass Communication Program at Benedict College, Vice President of the Media Association South Carolina (USA)

**V.KHANIN (ZEEV)**, Chief Research Officer, Ministry of Immigration and Absorption of the State of Israel, Senior Lecturer of the Political Studies Department at Bar-Ilan University, Professor of Political Studies and Middle East at the University of Ariel in Samaria (State of Israel)

**IRVIN STUDIN**, Ph.D (Politicalology), Chief Editor of Global Drief magazine (Toronto, Canada)

**ZURAB HARAKANIDZE**, Ph.D (Economics), Head of the Ministry of Food and Environment (Georgia)

## CONTENT

### TECHNOLOGIES OF PUBLIC ADMINISTRATION

- I. V. Melnyk.* Internet communication and mass culture as a means of manipulative influence in the context of hybrid war ..... 5
- P. S. Shpyha, M. O. Khmelnytska.* Digital communication between government and the community: problems, risks, barriers ..... 13

### SOCIAL AND ECONOMIC POLICIES

- O. V. Klymenko.* Improvement of the state regulation system markets of non-banking financial services ..... 21

### POLITICAL AND LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

- O. R. Fesovets.* Acts of EU railway legislation – analysis of implementation under the Association agreement between Ukraine and the European Union ..... 34
- I. O. Semenenko.* The legal mechanisms of the of social networks usage in public administration ..... 44

УДК 316:008  
DOI 10.36030-2311-6722-2019-2-5-12

**I. В. МЕЛЬНИК,**

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
<http://orcid.org/0000-0001-7257-4415>

## ІНТЕРНЕТ-КОМУНІКАЦІЯ ТА МАСОВА КУЛЬТУРА ЯК ЗАСОБИ МАНІПУЛЯТИВНИХ ВПЛИВІВ У КОНТЕКСТІ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

У статті розглядаються інтернет-комунікація та масова культура як засоби маніпулятивних впливів на суспільну свідомість в умовах інформаційної гібридної війни. Окреслено способи справляння негативного впливу на формування потреб та інтересів суспільства, їхніх цінностей. Розглянуто основні особливості та передумови виникнення гібридної війни на основі інформаційного чинника, здійснено аналіз особливостей розвитку та перебігу інформаційних процесів у контексті гібридної війни. Висвітлено основні теоретичні положення щодо розуміння явища гібридної війни. Виявлено особливості масової культури як структуроутворюючого явища сучасного суспільного життя, що значно трансформувалося під впливом дії масових комунікацій і особливо інтернет-середовища. Доведено взаємозв'язок і взаємообумовленість інтернет-комунікації та масової культури як виразників культурних цінностей і установок у контексті інформаційної гібридної війни та засобів маніпулятивних впливів.

**Ключові слова:** маніпулятивні технології; інформація; інформаційна гібридна війна; масова культура; масова свідомість; психологічні маніпулятивні впливи.

**I. V. MELNYK,**

Ph.D student in the Department of Information Policy and Digital Technologies, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### INTERNET COMMUNICATION AND MASS CULTURE AS A MEANS OF MANIPULATIVE INFLUENCE IN THE CONTEXT OF HYBRID WAR

The article deals with internet communication and mass culture as a means of manipulative influences on the public consciousness in the context of information hybrid war. The ways of exerting a negative influence on shaping the needs and interests of society, their values, are outlined. The main features and prerequisites for the occurrence of a hybrid war are considered on the basis of an information factor, the peculiarities of the development and the course of information processes in the context of a hybrid war are analyzed. The basic theoretical provisions for understanding the phenomenon of hybrid war are explained. The peculiarities of mass culture as a structure-forming phenomenon of modern social life have been revealed, which has significantly transformed under the influence of mass communications and especially the Internet environment. The interconnectedness and interdependence of Internet communication and mass culture as an expression of cultural values and attitudes in the context of information hybrid war and means of manipulative influences is proved.

**Keywords:** manipulative technologies; information; information hybrid war; mass culture; mass consciousness; psychological manipulative influences.

**Постановка проблеми.** Інформаційний чинник за останні десятиліття став ключовим фактором не лише в усіх сферах життєдіяльності суспільств, а й вагомим інструментом у сфері впливів, протистоянь для досягнення різноманітних бізнес-інтересів, політичних інтересів держав та їх еліт. Інформація стала вектором розгортання напрямів загальноцивілізаційного розвитку людства і водночас індикатором рівня технологічного рівня, що дає змогу забезпечувати високорозвинутим країнам першість у світових рейтингах поступу. Разом з тим саме інформація призвела до низки контраверсійних і негативних явищ, зокрема гібридної війни, яка значною мірою ґрунтується і розгортається на основі маніпулятивного застосування інформації з метою здійснення тих чи інших впливів. Відтак гібридні інформаційні війни набули нового

© Мельник І. В., 2019



рівня розвитку з появою і поширенням інтернет-комунікації, яка відкрила в буквальному сенсі «нові горизонти» і можливість для здійснення різноманітних інформаційних операцій та інтервенцій. Інтернет як платформа та засіб розвитку інформаційних технологій і масової комунікації трансформувала ряд феноменів і практик соціального буття суспільства. Віртуалізований простір Інтернету привів до побудови нової симулятивної реальності, здатної витіснити реальну дійсність із життя суспільства, формуючи натомість нові наративи, стереотипи, цінності, здатні впливати на суспільну свідомість. Слід зазначити, що такі чинники і властивості інформаційного середовища Інтернету стали основоположними для розробки маніпулятивних технологій і впливів у контексті інформаційного гібридного протистояння і мали місце в ряді міжнародних конфліктів як політичного, економічного, так і військового характеру. За визначенням О. Курбана, основою будь-якого інформаційного протистояння є інформаційний процес, що розглядається як діяльність зі створення, накопичення, зберігання, пошуку та розповсюдження відомостей або даних певного тематичного характеру (Курбан, 2015, с. 97).

Гібридна інформаційна агресія з боку Росії в гібридній війні проти України також розгорталася не лише через традиційні засоби масової комунікації (радіо, пресу, телебачення), а й значною мірою через Інтернет (соціальні мережі), які здійснювали відповідну пропаганду та дезінформацію, що сприяла створенню психологічної напруженості, повній або частковій дезорієнтації суспільства, розмиванню національної ідентичності та цінностей. Оскільки в умовах інформаційної гібридної війни одне з головних завдань полягає в якнайширшому охопленні відповідними впливами значної кількості населення і вживлення у свідомість суспільства відповідних ідей і наративів, особлива роль відводиться масовій культурі, що завдяки уніфікованому-спрощеному поглядові на світ і більшість речей у ньому, продукування моделей поведінки і практичних зразків для наслідування може слугувати так само маніпулятивним засобом інформаційних технологій у гібридній війні.

**Аналіз останніх публікацій.** Дослідження інтернет-комунікації має вагомий напруження в аспекті комунікативістики, масової комунікації (Р. Арнхейм, Р. Барт, Ж. Бодрійяр, С. Жижек, Н. Костенко, М. Маклюен), як середовища віртуального простору та інструменту цифрових трансформацій усіх сфер соціуму (А. Башук, Н. Зражевська, В. Іванов, О. Кузнецова, В. Лизанчук, Й. Лось, Б. Потятиник, Г. Почепцов, Т. Приступенко, В. Різун, О. Сербенська та ін.).

Явище масової культури розглядалося переважно в контексті філософсько-культурологічних студій та масової свідомості, масового суспільства та похідних феноменів – споживачього суспільства, індустрії розважальності (Д. Белл, П. Бурдье, Е. Гідденс, М. Кастельс, Г. Лебон, Н. Луман, Г. Маркузе, А. Моль, Х. Ортега-і-Гассет). Масову культуру вивчають також у зв'язку з актуалізацією інтернет-комунікації, де остання стає своєрідним акумулюючим середовищем і ретранслятором масової культури (Л. Бабій, М. Гончаренко, О. Гриценко, Т. Гундорова, Ж. Денисюк, А. Костіна, В. Кутирєв, О. Левченко, Н. Міщенко, К. Разлогов, О. Смольська, Е. Соколов, А. Флієр, В. Шестаков, Р. Шульга).

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження інтернет-комунікації та масової культури в аспекті вивчення їх взаємопов'язаних маніпулятивних впливів на суспільство в контексті розгортання та перебігу гібридної інформаційної війни.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інтенсивність розвитку технологій, а разом з ними підвищення ролі інформаційного складника в багатьох процесах людської діяльності спричинилися до вирішального значення останнього як інструменту маніпулятивного впливу задля досягнення тих чи інших цілей. Відтак саме в добу інформаційних технологій набуло нового змісту поняття «гібридності» як сутнісної характеристики та дієвого засобу боротьби, що стала розглядатися як сукупність багаторівневих процесів, серед яких вагоме значення надається впливам на свідомість, психологічній обробці, які здатні формувати ситуації в потрібному напрямі, впливати на прийняття відповідальних рішень, ціннісну матрицю соціуму. Також «гібридну війну» трактують як різновид протистояння, що поєднує звичайні та нестандартні способи ведення війни: класичні прийоми боротьби із залученням військової

техніки, військовослужбовців в уніформі; нерегулярні збройні формування (повстанці, терористи, партизани); інформаційну війну (Лалак, Klich, 2017).

Однією з характерних рис гібридної війни є, на думку Т. Андрієвського, прихованість (латентність), бажання агресора непрямыми діями досягти власної мети, використовуючи різних посередників для того щоб уникнути відповідальності (Андрієвський, 2016, с. 8).

Поширеність численних зразків масової культури через засоби електронної інформації, мобільної комунікації і зв'язку, постійна включеність значної частки соціуму до регулярного спілкування в соціальних мережах – усі ці фактори є стверджувальними чинниками справляння постійних маніпулятивних впливів, що відбуваються в інформаційному просторі з тією чи іншою метою, у тому числі засобами масової культури, що транслює певні цінності.

За своїм змістовим наповненням інформаційна війна – це узгоджена діяльність з використання інформації як зброї для ведення бойових дій, де головним стратегічним національним ресурсом стає інформаційний простір, тобто інформація, мережева інфраструктура та інформаційні технології (Горбулін, 2017, с. 17).

Інформаційні війни, як правило, мають на меті послабити моральні і матеріальні сили супротивника або конкурента та посилити власні. За визначенням М. Задорожної, інформаційна війна передбачає заходи пропагандистського впливу на свідомість людини в ідеологічній та емоційній галузях. Вона є складовою ідеологічної боротьби. Інформаційна війна не призводить безпосередньо до кровопролиття, руйнувань, під час її ведення немає жертв, ніхто не позбавляється їжі, даху над головою. Водночас руйнування, яких завдають інформаційні війни в суспільній психології, психології особи, за масштабами і за значенням цілком співмірні, а часом і перевищують наслідки збройних воєн. Головне завдання інформаційних війн – маніпулювання масами. Мета такої маніпуляції найчастіше полягає:

- унесенні в суспільну та індивідуальну свідомість ворожих, шкідливих ідей та поглядів;
- дезорієнтації та дезінформації мас;
- послабленні певних переконань, устроїв;
- залякуванні свого народу образом ворога;
- залякуванні супротивника своєю могутністю (Задорожна, 2017).

У цьому разі на перший план виходить не лише проблематика викривленого подання інформації, відверта дезінформація чи продукування численних фейків, «зливи» інформації (часто умисні), а й маніпуляції на рівні впливу на масову свідомість (які можуть бути як коротко-, так довготривалими), формування громадської думки, спонукання активних груп соціуму до тих чи інших дій/бездіяльності тощо. За таких умов вагомим значення як певний чинник протидії набувають засоби державного регулювання обігу й споживання масової культури, зокрема з боку країни-агресора, що активно пропагує цінності, спрямовані на деструктивні розлади суспільства.

Таке поширене явище, як масова культура у XXI ст. як в Україні, так і в усьому світі переживає процес трансформацій, орієнтуючись на розвиток інформаційних технологій цифрового суспільства, коли здійснюється перехід від індустріального до постіндустріального стану розвитку. Відбуваються глибинні зрушення, які супроводжуються кризою традиційних духовних цінностей та ідеалів. Своєю чергою, ці процеси сприяють інтенсивному виробництву та споживанню уніфікованого масового культурного продукту.

Масова культура стає домінуючою формою культури на історичному відрізку часу, який збігається з періодом зрілого і пізнього індустріального суспільства. Сутнісними типологічними ознаками масової культури є комерціалізація, зниження естетичних стандартів, зміщення акцентів в ієрархії функцій культури, видів і жанрів мистецтва, ціннісне вихолощення (Денисюк, 2016, с. 24).

У широкому розумінні масова культура не лише постачає зразки художньої культури й мистецтва, а й загалом формує спосіб життя й духовного споживання, що ґрунтується на некритичності й пасивності сприйняття.

Сьогодні масова культура проникає практично в усі сфери життя суспільства і формує свій єдиний семіотичний простір. Найбільш вдалою в цьому зв'язку є класифікація сфер прояву масової культури, запропонована А. Флієром (2016, с. 54). Серед основних проявів і напрямів масової культури він виділяє такі: індустрія «субкультури дитинства»; масова загальноосвітня школа; система національної (державної) ідеології; масові політичні рухи; масова соціальна міфологія, що спрощує складну систему ціннісних орієнтацій людини і різноманіття відтінків світорозуміння до елементарних дуалістичностей опозицій; індустрія розваг і дозвілля, яка включає в себе масову художню культуру (крім архітектури), масові постановочовидовищні вистави, професійний спорт, структури з проведення організованого розважального дозвілля, різні шоу; індустрія оздоровчого дозвілля; система організації, стимулювання і управління споживчим попитом на речі, послуги, ідеї як індивідуального, так і колективного користування. Вищенаведені сфери прояву масової культури накладаються на системний аналіз у державному управлінні (Дон, 2006, с. 113–120).

Масова культура – це складноорганізоване багатофункціональне соціальне явище, особлива соціальна реальність, яка транслює суспільний досвід, естетичні смаки, моральні цінності та поведінкові норми. Активність інформаційних цифрових процесів настільки значуща, що ми можемо спостерігати постійне активне використання традиційних елементів локальних культур будь-якої держави, втискаючи їх в єдиний тренд масової культури. Перед Україною постає виклик розмивання цінностей та культурно-інформаційних маркерів держави, особливо цей процес інтенсифікується в умовах гібридної війни.

В інформаційному суспільстві масова культура покликана виконувати роль своєрідного організатора буденної свідомості, яка «пов'язує в єдине ціле високоспеціалізоване суспільство, у якому людина інтегрована лише як виконавець соціальної функції. У цьому сенсі масову культуру можна розглядати як особливу знакову систему, особливу мову, на якій досягають взаєморозуміння члени інформаційного суспільства» (Денисюк, 2016, с. 114). Мова масової культури здатна транслювати й доносити до широкої аудиторії найрізноманітніші установки, ідеї, цінності, моделі поведінки та ідентичності, які подаються споживачеві в яскравій, привабливій і доступній формі, які, до того, спрямовані на некритичне сприйняття і наслідування.

Середовище масової культури, яке сформувалося новими комунікаційними технологіями, що визначають його семантичні поля, активно увійшло в процес символічного конструювання реальності, де інструментами є культурно-ціннісна та архетипна матриці соціуму, що дає змогу при формуванні/нав'язуванні нових сенсів та включенні їх до колективного свідомого максимально враховувати духовно-ментальну складову.

В умовах перенасичення інформаційних потоків та збільшення каналів і засобів їх поширення звичним інструментом впливу на різні політичні та економічні процеси і явища для досягнення певних цілей стають інформаційні війни, в межах яких часто вдаються до застосування інструментарію впливу масової культури. Відтак, індустрія масової культури має суттєвий вплив на економічний стан країни, розвиток цифрового суспільства, культурну політику й національну безпеку України. В умовах гібридної війни набуває особливої ваги питання збереження національних цінностей, які притаманні народу країни, матеріальна, інтелектуальна і духовна власність та досягнення, що становлять основу його матеріального й морального існування й розвитку та визначальним чином справляють вплив на формування системи національних інтересів і цілей, є їх базовим компонентом і основою національної безпеки (Енциклопедія державного, 2011, с. 718–720).

Масова культура постає феноменом світової гібридної війни як новітнього міжнародного протистояння, що виникає в умовах сучасного геополітичного устрою, боротьби за домінування і впливи, яка ведеться силами держав, їх коаліцій та позадержавними акторами (Денисюк, 2016, с. 198).

Сучасні геополітичні реалії України свідчать про неефективність методів офіційного спростування представниками влади тієї чи іншої інформації, що потрапляє в ЗМІ. З цього ви-



никає необхідність вживати заходів щодо активної протидії інформаційним кампаніям проти України шляхом застосування наступальних інформаційних операцій засобами масової культури, наприклад такими як «мем-технології» (Енциклопедія державного, 2011, с. 200).

Масова культура розглядається не лише як ретранслятор споживацького культурного продукту, а і як інструмент поширення усереднених цінностей і стереотипів, уявлень, ідеологем. До кола інформаційно-психологічних загроз, трансльованих масовою культурою, доречно віднести поширення культу насильства, жорстокості, намагання маніпулювання суспільною свідомістю, а також формування відчуття втрати реальності та підміни її віртуальним світом (Литвиненко, 2016, с. 172).

Саме тривала присутність російського масового продукту в межах українського соціокультурного середовища створювала ідейно-ціннісний плацдарм для подальшої трансляції та сприйняття гібридних інформаційних установок і фейків російської пропаганди. Тому навіть часткове введення санкцій і заборона радіочастот та російських соціальних мереж не витіснили повністю російську масову культуру з українського ринку та інформаційного простору України. Термін дії санкційних заборон на російській масово-культурний продукт спливає в травні 2020 р. (оскільки законодавством визначено трирічний строк дії заборон), і відтак постає питання подальшого продовження/трансформування цих заборон (або обмежень) і відповідного регулювання національного інформаційно-культурного простору від присутності російської масової культури, яка ґрунтується на наративах та ідеологемах, близьких імперській політиці керівництва РФ та концептів «руського миру», і споріднених із цим провідних тезах, що спрямовані на пропаганду та внесення дезорієнтації та дезінформації в масову свідомість українського суспільства. Серед основних концептів і наративів з початку гібридної війни, пропагованих Росією в українському медіапросторі, найбільш поширеними є такі: реальність існування «власної» цивілізації або «руського світу»; незахідний характер цивілізації, природна взаємна ворожість Росії і Заходу; «деміфологізація» татаро-монгольського періоду (навали не було, а був особливий цивілізаційний розвиток); орда як культурний прафеномен Росії; право Москви (ідеологів, істориків, політиків) визначати кордони «власної» цивілізації і боронити їх від Заходу; імперія як природна політично-військова форма «збирання земель» та захисту власного цивілізаційного простору; підготовка до великої битви із західною цивілізацією (Русценко, 2018).

На думку дослідників, сьогодні масова культура в Україні – це варіант «вестернізації» та варіант російської масової культури, оскільки Україна не має чіткого контролю над виробництвом власної масової продукції (Авер'янова, 2013, с. 176).

Зважаючи та тривалий час присутності російського масового продукту в соціокультурному та інформаційному просторі він сприймається більшістю українського суспільства на рівні упізнаваних образів, моделей поведінки, стереотипів та узагальнених цінностей, які поділяються і є близькими і знайомими значній частині українського суспільства. Разом з тим виклики гібридної війни актуалізували питання підтримки на державному рівні та розвитку українського продукту масової культури, який повинен замінити собою російські зразки й таким чином протистояти інформаційним технологіям маніпулятивного впливу, покликаним справляти деструктивний вплив на масову свідомість українського суспільства. Проте на сьогодні в законодавчому полі не прописані чіткі механізми реалізації державної політики у сфері національного сектору масової культури (Про культуру, 2010), як, власне, і реалізація цифрового механізму її здійснення. До прийняття відповідних управлінських рішень повинні долучитись: ВРУ (профільні комітети), ОП (департаменти з питань інформаційної політики), КМУ (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство культури, молоді та спорту, Міністерство науки і освіти, Міністерство оборони, Міністерство соціальної політики та ін.

У цілому слід розуміти і пам'ятати, що в реальній інформаційно-пропагандистській війні, розгорнутій Росією проти України, задіяні всі три простори – фізичний (військові дії), інфор-

маційний (головним чином телебачення), віртуальний (Інтернет, соцмережі). А особливістю їхнього використання, а також основною метою, на яку спрямовані всі зусилля, є особистість із її когнітивною, психологічною, емоційною сферами (Курило, Савченко, 2017, с. 7).

Гібридна війна, що точиться в південно-східному регіоні України, має низку особливостей, оскільки в цій війні використовується не тільки військова, а й інформаційна зброя, а негативний інформаційний вплив може бути як прямим, коли повідомляються певні новини чи факти, що мають негативну конотацію, так і непрямим, коли споживачам масової інформації подають не надто достовірні або викривлені факти, а на їх основі людина робить власні зазвичай хибні висновки (Мосов, Уханова, 2018, с. 138).

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, зазначимо, що сучасна ситуація потребує подальшого регулювання присутності російської продукції масової культури, яка в умовах інформаційної війни також здатна справляти вплив на масову свідомість суспільства, національний інформаційно-культурний простір, сприяючи розмиванню національних цінностей. Державна влада України повинна сприяти створенню якісних умов для розвитку та конкурентоспроможності національного сектору масової культури, підвищення естетичної якості культурних продуктів, які мають відношення до масової культури, залучення масової культури до процесів реалізації державної культурної політики, що загалом сприятиме зміцненню культурно-інформаційного й аксіологічного поля в контексті посилення інформаційних війн та інтервенцій. Перспективами подальших досліджень є виявлення механізмів протидії маніпулятивним впливам в ході інформаційної гібридної війни та вироблення стратегії державної політики регулювання у сфері функціонування масової культури з акцентуванням на пріоритетності українського масово-культурного продукту, що репрезентує цінності українського суспільства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Авер'янова Н. Українська специфіка масової культури в контексті дослідження європейського цивілізаційного простору. *Українознавчий альманах*. 2013. Вип. 11. С. 174–177.
- Андрієвський Т. Г. Гібридна війна як специфічний тип гібридного конфлікту. *Сучасне суспільство*. 2016. Вип. 2 (12). С. 5–14.
- Горбулін В. П. Світова гібридна війна: український фронт / за заг. ред. В. П. Горбуліна. Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ: НІСД, 2017. 496 с.
- Денисюк Ж. З. Масова культура і національно-культурна ідентичність в добу глобалізації: монографія. Київ, 2016. 224 с.
- Дон В. А. Словник системного аналізу в державному управлінні. Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування. Київ: НАДУ, 2006. 148 с.
- Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. 748 с.
- Задорожна М. І. Державне управління в умовах гібридної війни: маніпуляція суспільною свідомістю. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2 (18). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr\\_2017\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patr_2017_2_9). (дата звернення: грудень 2019).
- Про культуру: Закон України від 14.12.2010 № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2778-17> (дата звернення: грудень 2019).
- Курбан О. В. Теорія інформаційної війни: базові основи, методологія та понятійний апарат. *Scientific Journal «ScienceRise»*. 2015. № 11/1 (16). С. 95–100.
- Курило В. С., Савченко С. В. Інформаційна агресія в контексті гібридної війни на Сході України. *Освіта та педагогічна наука*. 2017. № 2 (167). С. 5–13.
- Лалак О. А., Klich L. Ризики і виклики кібербезпеки: досвід України та Польщі. *Міжнар. відносини. Серія «Політичні науки»*. 2017. № 13. URL: [journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3001](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3001) (дата звернення: грудень 2019).

- Литвиненко О. Інформаційна складова у сучасній гібридній війні проти України: виклики й загрози. *Українознавчий альманах*. 2016. Вип. 19. С. 171–174.
- Мосов С. П., Уханова Н. С. Протидія негативним інформаційним впливам на людину і суспільство в умовах гібридної війни. *Інформація і право*. 2018. № 2(25). С. 134–141.
- Рущенко І. П. Російсько-українська війна: міжцивілізаційна складова конфлікту. *Вісн. Львів. ун-ту. Серія соціологічна*. 2018. Вип. 12. С. 48–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vso.2018.12.04>

## REFERENCES

- Averyanova, N. (2013). Ukrainiska spetsyfika masovoi kultury v konteksti doslidzhennia yevropeiskoho tsyvilizatsiinoho prostoru [Ukrainian specificity of mass culture in the context of the study of the European civilization space]. *Ukrainoznavchyi almanakh*. Issue 11. С. 174–177 [in Ukrainian].
- Andrievsky, T. G. (2016). Hibrydna viina yak spetsyfichniy typ hibrydnoho konfliktu [Hybrid war as a specific type of hybrid conflict]. *Suchasne suspilstvo*. Issue 2 (12). P. 5–14 [in Ukrainian].
- Gorbulin, V. P. (2017). Svitova hibrydna viina: ukrainskyi front [World hybrid war: the Ukrainian front]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
- Denisyuk, Zh. (2016). Masova kultura i natsionalno-kulturna identychnist v dobu hlobalizatsii [Mass culture and national-cultural identity in the age of globalization]. Kyiv [in Ukrainian].
- Don, V. A. (2006). Slovyk systemnoho analizu v derzhavnomu upravlinni [Dictionary of system analysis in public administration. Institute of Public Administration and Local Self-Government]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]: in 8 volumes of NADU (2011). Vol. 1: Theory of Public Administration. 2011 [in Ukrainian].
- Zadorozhny, M. I. (2017). Derzhavne upravlinnia v umovakh hibrydnoi viiny: manipuliatsiia suspilnoi svidomosti. [Public administration in the face of hybrid warfare: the manipulation of social consciousness]. *Publichne administruvannya: teoriia ta praktyka*. Vol. 2 (18). Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_9) (accessed December 2019).
- Law of Ukraine No. 2778-VI of 14.12.2010 «On Culture». Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2778-17> (accessed December 2019).
- Kurban, O. V. (2015). Teoriia informatsiinoi viiny: bazovi osnovy, metodolohiia ta poniatiinyi aparat. [Information War Theory: Basic Foundations, Methodology and Conceptual Apparatus]. *Scientific Journal «ScienceRise»*. № 11/1 (16). P. 95–100 [in Ukrainian].
- Kurilo, V. S., Savchenko, S. V. (2017). Teoriia informatsiinoi viiny: bazovi osnovy, metodolohiia ta poniatiinyi aparat. [Information aggression in the context of hybrid war in the East of Ukraine]. *Osvita ta pedahohichna nauka*. N 2 (167). P. 5–13 [in Ukrainian].
- Lalak, O. A., Klich, L. (2017). Ryzky i vyklyky kiberbezpeky: dosvid Ukrainy ta Polshchi. [Risks and challenges of cybersecurity: the experience of Ukraine and Poland]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriia «Politychni nauky»*. N 13. Retrieved from: [journals.iir.kiev.ua/index.php/pol\\_n/article/view/3001](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/3001) (accessed December 2019).
- Litvinenko, O. (2016). Informatsiina skladova u suchasni hibrydnyi viini proty Ukrainy: vyklyky y zahrozy [Information component in the modern hybrid war against Ukraine: challenges and threats]. *Ukrainoznavchyi almanakh*. Issue 19. P. 171–174 [in Ukrainian].
- Mosov S. P., Ukhanova, N. S. (2018). Protydiia nehatyvnyim informatsiinyim vplyvam na liudynu i suspilstvo v umovakh hibrydnoi viiny. [Counteracting Negative Information Impacts on Humans and Society in a Hybrid War]. *Informatsiia i pravo*. No. 2 (25). P. 134–141[in Ukrainian].
- Ruschenko, I. P. (2018). Rosiisko-ukrainska viina: mizhtsyvilizatsiina skladova konfliktu. [The Russian-Ukrainian war: the inter-civilizational component of conflict]. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seriia sotsiol*. Vip. 12. P. 48–65. DOI: <http://dx.doi.org/10.30970/vso.2018.12.04> [in Ukrainian].

## SUMMARY

**Problem statement.** Information has become a vector of deployment of the directions of all-civilizational development of mankind, and, at the same time, an indicator of the level of technological development, which allows to provide the developed countries with the first place in the world ratings

of development. Information itself has given rise to a number of controversial and negative phenomena, in particular, the hybrid war, which is largely grounded and unfolded on the basis of manipulative use of information in order to exert certain influences. Hybrid information wars have thus gained a new level of development with the advent and spread of Internet communication. In the context of hybrid information warfare, a significant role is played by mass culture, which, thanks to unified-simplified standards, can serve as a manipulative tool for information technology in hybrid warfare.

**Analysis of recent research and publications.** The study of Internet communication has significant experience in the aspect of communicativity, mass communication, the phenomenon of mass culture has been studied mainly in the context of philosophical and cultural studies and the study of mass consciousness, mass society and derivative phenomena – consumerist society. Mass culture is also being studied in connection with the actualization of Internet communication, where the latter becomes a kind of accumulating medium and relay of mass culture.

**Setting objectives.** The purpose of the article is to investigate Internet communication and mass culture in terms of exploring their interrelated manipulative influences on society in the context of the deployment and flow of hybrid information warfare.

**The main research material.** The article deals with Internet communication and mass culture as a means of manipulative influences on the public consciousness in the context of the information hybrid war. The ways of exerting a negative influence on shaping the needs and interests of society, their values, are outlined. The main features and prerequisites for the occurrence of a hybrid war based on the information factor are considered, the peculiarities of the development and the course of information processes in the context of a hybrid war are analyzed. The basic theoretical provisions for understanding the phenomenon of hybrid war are explained. The peculiarities of mass culture as a structure-forming phenomenon of modern social life have been revealed, which has significantly transformed under the influence of mass communications and especially the Internet environment. The interconnectedness and interdependence of Internet communication and mass culture as an expression of cultural values and attitudes in the context of the information hybrid war is proved.

It is emphasized that information has become a vector of unfolding directions of the civilization development of humanity, and, at the same time, an indicator of the level of technological development that allows the highly developed countries to take the lead in world development rankings. At the same time, the information itself has given rise to a number of controversial and negative phenomena, in particular, the hybrid war, which is largely based and unfolded on the basis of manipulative use of information in order to exert certain influences. Hybrid information wars have thus gained a new level of development with the advent and spread of Internet communication.

The article revealed that Russia's information aggression in the hybrid war against Ukraine also unfolded not only through traditional and mass media (radio, press, television), but also largely through the Internet (social networks), which carried out appropriate propaganda and misinformation that contributed to the creation of psychological tension, the total or partial disorientation of society, the erosion of national identity and values. Since in the context of the information hybrid war, one of the main tasks is to reach as much as possible the relevant influences of a large population, and to instill in the mind of society relevant ideas and narratives, a special role is given to the mass culture, which, thanks to a unified and simplified worldview, producing behaviors and role models for imitation can also serve as a manipulative tool for information technology in a hybrid war.



УДК 35.071.08:659.3/.4:004  
DOI 10.36030-2311-6722-2019-2-13-20

**П. С. ШПИГА,**

професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
<http://orcid.org/0000-0002-9871-1921>

**М. О. ХМЕЛЬНИЦЬКА,**

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
<http://orcid.org/0000-0002-9616-2519>

## ЦИФРОВІ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДОЮ: ПРОБЛЕМИ, РИЗИКИ, БАР'ЄРИ

У статті досліджено питання вдосконалення комунікативних процесів між владою та громадою, підвищення рівня легітимності влади, забезпечення ефективності процесу взаємодії між владою і громадою. В умовах, коли у представників громадськості відсутні необхідні управлінські компетенції та фахові знання, важливим напрямом удосконалення такої взаємодії є розбудова сучасної інформаційно-комунікативної системи. Адже мета публічного управління полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у справлянні керуючого впливу на певні об'єкти.

**Ключові слова:** міжособистісна комунікація; інформаційний простір; цифрова трансформація; комунікативні бар'єри; взаємодія між владою та громадою.

**P. S. SHPYGA,**

Candidate of Technical Sciences, Professor of Information Policy and Digital Technologies Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**M. O. KHMELNITSKA,**

Ph.D student of Information Policy and Digital Technologies Faculty,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### DIGITAL COMMUNICATION BETWEEN GOVERNMENT AND THE COMMUNITY: PROBLEMS, RISKS, BARRIERS

An effective communication process increases the level of legitimacy of the authorities and initiates an effective process of interaction. Especially when members of the public do not have the relevant management competencies and expertise, one way to interact and influence is to build an effective, real-time, information and communication system. After all, the purpose of public management is to organize the joint activities of people, their individual groups and organizations, to ensure coordination and interaction between them, and its essence is to exercise managerial influence on certain objects.

**Keywords:** interpersonal communication; information space; digital transformation; communication barriers; interaction between government and community.

**Постановка проблеми.** Сьогодні відбувається стрімкий розвиток цифрових технологій, який суттєво змінює характер комунікації між владою, представниками інститутів громадянського суспільства та населення. З'являються нові канали передачі інформації, урізноманітнюються форми її подання, зростають вимоги до захисту персональних даних. Поряд з цим на шляху руху інформації від відправника до одержувача можуть виникати певні комунікативно-інформаційні бар'єри, які негативно впливають на якість та дієвість комунікацій. Серед них: інформаційний шум, цифрова нерівність, масовість впливу (у тому числі сугестія), фейки, ментальні особливості комунікантів. Цифровізація комунікацій суттєво впливає на всі сфери життя та розвиток суспільства і, зокрема, на сферу державного управління та місцевого самоврядування. Вона загострює питання організації результативного та безбар'єрного комунікативного процесу в єдиному інформаційному просторі між місцевими та регіональними органами влади і населенням, установами ефективною діалоговою комунікації. В цих умовах



актуальними є завдання теоретичного обґрунтування напрямів удосконалення міжособистісної комунікації «влада–громада», формування єдиного легітимного інформаційного простору держави, підвищення рівня довіри до владних структур.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Вивченню питань фейків, гібридних комунікацій, формування інформаційного простору в Україні, реінжинірингу інформаційного простору місцевого самоврядування присвячені праці ряду українських дослідників: Г. Почепцова (2018), Л. Біловус, О. Золотар (2012), Н. Максишка (Макшишко, Баштанник, 2012), Р. Фурман (2009). Однак розгляд комунікацій між владою та громадою найчастіше обмежується загальними характеристиками інформаційного простору України, фейків, гібридних комунікацій, нормативно-правової бази та інших важливих аспектів таких комунікацій. Недостатньо досліджень, сфокусованих на осмисленні власне теоретичної основи проблем, ризиків та бар'єрів саме цифрових комунікацій між владою та громадою.

**Метою статті** є дослідження проблем, ризиків та бар'єрів цифрових комунікацій між владою і громадою, виявлення сутнісних характеристик інформаційного простору держави.

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Нині відбувається досить швидкий та потужний процес формування й реалізації державної регіональної політики, становлення громадянського суспільства в Україні, реформування системи державного управління з подальшою його децентралізацією, яка передбачає передачу багатьох владних функцій центру безпосередньо територіальним громадам (Децентралізація влади). Процес комунікації між владою та громадою – основна складова державного управління. Удосконалення механізмів комунікативного процесу є одним із перших кроків до успішного державного управління та реформування системи цифрових комунікацій у період децентралізації. Це може дати змогу ефективно вирішувати певні проблеми громадян із урахуванням особливостей громад: регіон, середній вік, рівень освіти тощо. Таким чином, комунікативний процес між державними службовцями та громадою буде результативним, із проявами зворотного зв'язку. Головне – мати дієву взаємодію між владою та громадою, у якій важливе місце в процесі прийняття управлінських рішень буде займати думка територіальних громад. А в період стрімкого розвитку цифрових комунікаційних каналів одночасно мають змінюватись і механізми комунікації в державному управлінні.

Для розвитку територіальних громад та громадянського суспільства в Україні за останні роки створена законодавча база, а саме прийнято закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII, 2014 р.), «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-VIII, 2015 р.), «Про співробітництво територіальних громад» (№ 1508-VII, 2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII, 2015 р.), Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року, Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, нормативно-правові документи, тощо та впроваджені до реалізації. Адже на етапі євроінтеграційного шляху України в суспільстві зароджується бажання розв'язання глобальних проблем спільнотами та водночас мати діалог та взаємодію з владою. Є чіткий запит українського суспільства на сталий та соціальний розвиток в Українській державі. Але в умовах зміни, трансформації та виникнення нових інституцій, процесів реформування державних органів, упровадження сервісів цифрового урядування, трансформації інформаційного простору виникає необхідність у формуванні сприятливого інформаційного простору, двосторонньої комунікації та ефективного діалогу.

На думку А. Манойла, інформаційний простір – це сукупність суб'єктів інформаційної взаємодії чи впливу; інформації, призначеної для використання суб'єктами інформаційної сфери; інформаційної інфраструктури, що забезпечує можливість обміну між суб'єктами; суспільних відносин, які формуються як наслідок утворення, передачі, розповсюдження і зберігання інформації, обміну інформацією всередині суспільства (Манойло, 2003). Цікава думка Л. Біловус, який вважає, що в центрі інформаційного простору стоїть суб'єкт, який створює,

накопичує, передає, зберігає інформацію, – всі, хто використовують можливості сучасних інформаційних технологій. Інформаційний простір позбувся всіх обмежень, властивих фізичному простору (Біловус). У цьому ж самому джерелі йдеться, що інформаційний простір держави – надзвичайно важлива річ, яка займає друге місце в пріоритеті державної політики після державної незалежності.

Основними структурними елементами інформаційного простору суспільства, на які має справлятися керуючий вплив при реалізації державної інформаційної політики, є суб'єкти, що здійснюють масове інформування (масові комунікації), а також суб'єкти, які активно просувають свої інтереси в інформаційному просторі та генерують значущі в масштабах суспільства інформаційні потоки.

Інформаційний простір має виражений віртуальний характер та виступає в сучасному світі однією з основних сфер інтеграції людського співтовариства.

Аналіз наукових публікацій дає змогу виокремити такі основні функції інформаційного простору:

1. *Інтегруюча*. Інформаційний простір поєднує просторово-комунікативне й соціокультурне середовища, різні види людської діяльності й суб'єктів, у тому числі окремих людей, громади та держави.

2. *Комунікативна*. Інформаційний простір створює особливе середовище інтерактивної віртуальної комунікації різних суб'єктів комунікативної діяльності, у рамках якої вони здійснюють інформаційний обмін.

3. *Актуалізуюча*. В інформаційному просторі здійснюється актуалізація точок зору різних суб'єктів діяльності шляхом реалізації ними інформаційної взаємодії.

4. *Геополітична*. Інформаційний простір формує власні транскордонні ресурси та змінює значимість традиційних національних ресурсів, створюючи нове середовище ефективної міжцивілізаційної комунікації.

5. *Соціальна*. Інформаційний простір впливає на впорядкування соціального простору, сприяє забезпеченню прав і свобод кожної людини, створює умови для відтворення й розвитку людини, стимулює творче зростання людини й утілення в життя принципів соціальної справедливості.

Як об'єкт управління державної інформаційної політики інформаційний простір суспільства (інформаційно-психологічний простір) належить до складних динамічних та стохастичних об'єктів, прогнозувати реакцію якого на керуючі впливи досить складно. Для інформаційного простору суспільства характерна наявність об'єктів і зв'язків, невидимих для суб'єкта управління, виявлення та урахування яких у процесі планування та реалізації керуючих інформаційних впливів ускладнене, а часом і неможливе.

Величезну роль у формуванні інформаційного простору відіграє Інтернет. Сучасне інформаційне суспільство характеризується великим потоком інформації, який часто перевищує індивідуальні та колективні можливості суспільства щодо його фільтрації, розуміння та змістового використання. Цей інформаційний потік в умовах все зростаючої цифровізації перетворюється в інформаційний шум, який є джерелом небезпеки для здоров'я і соціальної адаптації людини, може набувати злочинних форм, небезпечних як для окремої особи, так і для суспільства в цілому (Золотар, 2012). Це стає помітним на фоні швидкого розвитку та популярності серед населення соціальних мереж, зокрема «Фейсбук». Інформація – це «їжа» для розвитку розуму, яка вкрай потребує «інформаційної гігієни». Новини, заголовки, зображення – усе це накопичується в людському мозку та призводить до інформаційного перенасичення, нервової напруженості та хронічного стресу. Сьогодні суспільство «потопає в інформації», яка часто, особливо в соціальних мережах, буває недобросовісною, неправдивою, неперевіреною та має маніпулятивний характер. Людський мозок отримує велику кількість різної інформації, не встигаючи оцінювати її потрібність та корисність. Для розуміння природи інформаційного шуму звернемось до «батька теорії інформації» Клода Шеннона. По-перше, згідно з його

концепцією в отриманій інформації важливі не будь-які відомості, а лише ті, які усувають або зменшують невизначеність щодо певного явища. Отже, якщо певні відомості не задовольняють інформаційні потреби або не зменшують невизначеність, то вони не є важливими. По-друге, інформація повинна бути наділена такими ознаками, як цінність і кількість. Цінність інформації є її основною суб'єктивною (соціальною) ознакою, а кількість – об'єктивною (технічною). Тому можна прийти до висновку, що звичка суспільства черпати інформацію із соціальних мереж викликала інформаційне перевантаження громадян, що спровокувало «хворобливе та некорисне сприйняття» інформації суспільством.

Г. Почепцов у своїх дослідженнях стверджує, що інформація, отримана через електронні носії, має характер поверхового читання і внаслідок відсутності глибокого її розуміння унеможливує належне засвоєння та правильне використання цих відомостей у подальшому (Почепцов, 2016). Г. Почепцов також вважає, що «Епоха постправди і фейку приходить разом із соціальними медіа, коли різко зросли обсяги інформації, яку отримує кожна конкретна людина. І справа не стільки в обсягах, а в принциповій зміні парадигми породження та отримання інформації» (Почепцов, 2018).

У сучасних умовах євроінтеграційних та реформаційних процесів та під тиском інформаційної гібридної війни українське суспільство «птопає» в інформації. Ми спостерігаємо процес інституалізації значної частини суспільства за інтересами (цей феномен з 2014 р. можна спостерігати в соціальній мережі «Фейсбук»). Водночас більшість користувачів не стають частиною процесу, а залишаються спостерігачами. Вони не встигають робити якісний аналіз повідомлень, відокремлювати значущу інформацію від фейків. Це може викликати зростання рівня агресивного ставлення до будь-яких змін, блокування інформації та небажання зрозуміти її сутність, зниження довіри до влади. За результатами дослідження компанії Gallup за 2018 р. лише 9% українців довіряють владі, що є критичним показником системи ефективності комунікативної взаємодії між владою та суспільством (World-Low, 2019).

За такого стану суспільства зростають ризики масового деструктивного впливу: маніпулювання та сугестії. Саме на фоні низького рівня довіри до влади та активізованого інформаційного простору в соціальних мережах спостерігається колосальний дисонанс у діалозі влади та громади. Адже сугестія це форма міжособистісного спілкування, при якому обмін інформацією відбувається за допомогою частково неусвідомлюваного, направлено сигналу на вербальному чи невербальному рівнях. Сугестія супроводжується низьким рівнем критичності й потреби у верифікації інформації. Насамперед сугестивному впливу піддається аудиторія, що прагне розв'язати певні гострі проблеми: люди активно шукають інформацію, яка стосується лише їх; сприйняття інформації коригується ступенем довіри до владних органів і до офіційних інформаційних джерел.

Саме тут коригуючим механізмом може виступати міжособистісна комунікація як процес одночасної взаємодії комунікантів та їх впливу один на одного. Для міжособистісної комунікації характерна низка особливостей, які складають її специфіку як типу комунікації. Невдворотність і неминучість міжособистісної комунікації пояснюються самими умовами людського буття – людина як соціальний феномен не змогла б існувати без спілкування, яке є її найважливішою потребою (Дрешпак, 2012). Незворотність міжособистісної комунікації розуміється як неможливість знищити сказане. Однією з головних умов здійснення міжособистісної комунікації також є зворотний зв'язок.

Специфічною рисою міжособистісної комунікації є багатоканальність. Саме при міжособистісній комунікації можна використовувати одночасно кілька каналів передачі інформації, сприйняття її може бути як вербальним, так і невербальним. Також при вербальному сприйнятті інформації можуть бути задіяні такі невербальні канали, як тембр голосу, вигляд та емоційний стан співрозмовника, запах, жести. Усе це також дає додаткову інформацію про співрозмовника.

Складність моделювання процесу міжособистісної комунікації пояснюється тим, що її іноді складно актуалізувати. Вона може мати форму як безпосередньої комунікації, тобто роз-



мови, а може набувати форми інтерв'ю, дебатів, публічних слухань. Сьогодні вона може відбуватися у формі цифрової комунікації без особистого контакту співрозмовників. Міжособистісна комунікація виконує ще одну специфічну «конверсійну» функцію: це коли в процесі комунікації думка індивіда і його соціальні установки змінюються. Ця функція була виявлена вченими дослідним шляхом, коли, поширюючи певні соціологічні прогнози за допомогою різних засобів масової інформації, вони або не відповідали дійсності, або в реальності мали інші результати. Тому були зроблені висновки, що окремі індивіди вважають за потрібне «перевірити» власне сприйняття інформації на міжособистісному рівні спілкування. У результаті такого спілкування вони не тільки змінюють своє ставлення до отриманої інформації, а і свою думку. Соціальна важливість певних приватних функцій міжособистісної комунікації багато в чому визначається соціологічними домінантами – основними категоріями соціальної комунікації. Тому категорії соціального статусу і комунікативних ролей актуалізуються у функції соціальної орієнтації, що важливо для правильної інтерпретації смислової та оцінної інформації.

Сьогодні в Україні вже створена низка цифрових ресурсів із публічним доступом до них. Тому деякі проблеми прозорості (тендери, закупівлі, проекти місцевих реконструкцій тощо) вирішені. Але зважаючи на досить низький рівень довіри до органів влади з боку громади це ще не дає змоги взаємодіяти їм у повному обсязі. І одним із головних ризиків цих процесів є ймовірність не тільки об'єднувати суспільство, а й роз'єднувати. У період глобальної цифровізації суспільство може стати розділеним через цифрову нерівність. Недостатньо розвинена мережа інформування віддалених від обласного центру громад звужує коло соціально активних та відповідальних громадян, призводить до рецентралізації, гальмування процесів реформування та прагнення до сталого розвитку.

Виконаний аналіз дає змогу окреслити головні складові процесів цифрових комунікацій між владою та громадою, які варто вдосконалити. Слід зазначити важливість вивчення соціально-психологічних особливостей громад за територіальною належністю. Адже чітке розуміння аудиторії (інтереси, настрої, проблеми, рівень освіти, вік) та громадської думки дає можливість максимально ефективно налаштувати комунікативний процес з громадами та створити модель ефективної комунікативної взаємодії між різними групами громадськості, органами влади та місцевого самоврядування. Також треба звернути увагу на стрімкий розвиток сучасних та перспективних засобів масової комунікації та, як наслідок, трансформації інформаційно-комунікативних каналів на цифрові. Кожен із цих каналів можна максимально ефективно використовувати для формування та спрямування інформаційного повідомлення на аудиторію, чітко розуміючи проблеми, менталітет та очікування від органу влади громадою. Таким чином, комунікативний процес між владою та громадою буде результативним, зрозумілим, а головне – він створює умови для позитивного діалогу та взаємодії.

Україна лише зараз починає формувати чіткі та усталені орієнтири державотворення та стратегії самоствердження, безпеки в європейському і світовому вимірах. Відставання в економічному розвитку та безлад у політичній сфері справляють негативний вплив та супроводжуються зростанням ризиків. Нині система інформаційно-комунікативної взаємодії публічної влади з населенням неспроможна протистояти навалі глобалізаційних процесів, які здатні деморалізувати людину, зробити її агресивною, жорсткою і деструктивною, без чітко сформованих національних цінностей. У цих умовах важливим завданням публічного управління є створення ефективної та зрозумілої низки інформаційно-комунікативних механізмів для взаємодії з населенням, особливо в період реформаційного періоду.

У демократичній державі цифровізація дає змогу кожному громадянину бути не тільки споживачем інформації, а і її творцем. На жаль, сьогодні ми не маємо механізмів для фільтрації інформації на достовірну та недостовірну і можливості оперативного її блокування. Тому інформаційний простір заповнює інформаційний шум, з якого пересічному громадянину складно виокремити раціональне зерно. Це має негативний вплив на суспільство в цілому та є загрозою для інформаційної безпеки країни.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що в умовах стрімкого розвитку цифрових технологій в Україні важливим питанням є побудова адекватної, зрозумілої, відповідальної і, як наслідок, ефективної системи комунікативної взаємодії між органами публічної влади та громадськістю на територіальному рівні. У подальшому вона може бути інтегрована в національний інформаційно-комунікативний простір держави. Це сприятиме підвищенню рівня довіри, зближенню громадян і органів публічної влади, зниженню рівня конфліктності, створенню максимально сприятливих умов для ефективного публічного управління. Сучасна комунікативна взаємодія органів державної влади з громадськістю має враховувати ідею самоврядності спільнот, що об'єднує громадян з їхніми неоднорідними інтересами. Тому важливим є створення державно-громадського діалогу як горизонтальної інституції. Він має пронизувати всю взаємодію інститутів держави та суспільства, об'єднуючи їх у єдиний циклічний процес. Діалог це стратегічна умова розвитку суспільства.

Ефективний комунікативний процес підвищує рівень легітимності влади й ініціює необхідні процеси взаємодії особливо за умов відсутності відповідних управлінських компетенцій та фахових знань у представників громадськості. Аналіз досягнутих результатів у цій сфері дає підстави стверджувати, що розбудова ефективної інформаційно-комунікативної системи та створення єдиного легітимного інформаційного простору, адаптованого до потреб реального часу, позитивним чином впливатиме на покращення усєї вітчизняної системи публічного управління. Адже його мета полягає в організації спільної діяльності громадян, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними.

Інформаційна політика щодо цифрових комунікацій між владою та громадою має враховувати технічні (кібербезпека) та соціальні (інформаційна безпека) аспекти. Відповідні запобіжні заходи необхідно культивувати серед молодого покоління – піднімати рівень критичного мислення та рівень знань інформаційної безпеки. Публічна влада має використовувати популярні серед населення ресурси шляхом створення простору для обговорення соціально значущих проблем та шляхом діалогової комунікації.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/questions>
- Фурман Р. Формування інформаційного простору в Україні: аналіз категоріально-понятійного апарату. Сайт Національної бібліотеки України ім. Вернадського. URL: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/2009-01/Furman.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009-01/Furman.pdf)
- Макшишко Н. К., Баштанник О. І. До проблеми реінжинірингу інформаційного простору місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2012. № 2 (65). С. 45–51.
- Манойло А. Государственная информационная политика в особых условиях: монографія. М.: МИФИ, 2003. 388 с.
- Біловус Л. Український інформаційний простір: сьогодення та перспективи. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/handle/316497/8741>
- Золотар О. О. Про поняття «інформаційний шум» у правовідносинах. *Інформація і право*. 2012. № 1 (4). С. 70–74.
- Почепцов Г. Г. Про інформаційні війни та політику національної безпеки. Опубліковано 21 лютого 2016 р. URL: <http://rcrs.sumdu.edu.ua/all-news/52-2016-02-21-19-29-30.html>
- Почепцов Г. Г. Фейки та інші гібридні комунікації. Опубліковано 11 лют. 2018 р. URL: <https://detector.media/withoutsection/article/134574/2018-02-11-feiki-ta-inshi-gibridni-komunikatsii/>
- World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government. MARCH 21, 2019. URL: [https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=syndication](https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&utm_campaign=syndication)
- Дрешпак В. М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електрон. наук. фах. вид. 2012. Вип. 2 (8). URL: [dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dvmsvo.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf)



## REFERENCES

- Decentralizaciya vlady [Decentralization of power]. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua/questions>
- Furman, R. Formuvannya informatsiynogo prostory v Ukraine: analiz kategorialnogo-ponyatiynogo aparaty [Formation of information space in Ukraine: analysis of categorical-conceptual apparatus]. Retrieved from: [www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dums/200901/Furman.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/200901/Furman.pdf)
- Maksishko, N. K., Bashtanik, O. I. (2012). Do problem reingeneringu infomatsiynogo prostoru micevogo samovryaduvanya [To the problem of reengineering the information space of local self-government]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Ekonomika ta pidpriemnytstvo* [State and regions. Series: Economics and Entrepreneurship]. № 2 (65). P. 45–51 [in Ukrainian].
- Manoilo, A. (2003). Hosudarstvennaia ynformatsyonnaia polytyka v osobkh uslovyakh: monohrafiya [State Information Policy in Special Conditions: Monograph]. M.: MYFY. P. 388 [in Russian].
- Bilovus, L. Ukrainskyi informatsiynyi prostir: sohodennia ta perspektyvy [Ukrainian information space: winter season and future]. Retrieved from: [http://ijimv.knukim.edu.ua/zbirnyk/1\\_1/bilovu](http://ijimv.knukim.edu.ua/zbirnyk/1_1/bilovu)
- Zolotar, O. O. (2012). Pro poniattia «informatsiynyi shum» u pravovidnosynakh [About understanding «information noise» among legal representatives]. *Information and law*. № 1 (4). P. 70–74 [in Ukrainian].
- Pochepstov, H. H. Pro informatsiini viiny ta polityku natsionalnoi bezpeky [About information wars and national security policy]. Retrieved from: <http://rcrs.sumdu.edu.ua/all-news/52-2016-02-21-19-29-30.html>
- Pochepstov, H. H. Feiky ta inshi hibrydni komunikatsii [Fakes and other hybrid communications]. Retrieved from: <https://detector.media/withoutsection/article/134574/2018-02-11-feiki-ta-inshi-gibridni-komunikatsii/>
- World-Low 9% of Ukrainians Confident in Government. Retrieved from: [https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter&utm\\_campaign=syndication](https://news.gallup.com/poll/247976/world-low-ukrainians-confident-government.aspx?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter&utm_campaign=syndication)
- Dreshpak, V. M. (2012). Informatsiynyi, komunikatyvnyi, semiotychnyi prostory derzhavnoho upravlinnia: spilne, vidminne ta osoblyvu [Information, communicative, semiotic spaces of public administration: common, excellent and special]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka: elektron. nauk. fakh is.* 2 (8). Retrieved from: [dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dvmsvo.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf)

## SUMMARY

Today there is a rapid development of digital technologies, which significantly changes the nature of interpersonal communication between the authorities, representatives of civil society institutions and the population. New channels of information transmission are emerging, the forms of its presentation are being varied, and the requirements for the protection of personal data are increasing. In addition, there may be some communication barriers that may affect the quality and effectiveness of communications in the path of information flow from sender to recipient. Among them: information noise, digital inequality, mass of influence (including suggestion), fakes, mental features of communicators. Digitization of communications has a significant impact on all spheres of life and development of society, and in particular on public administration and local self-government. In these conditions, the tasks of improving interpersonal communication «power-community», formation of a single legitimate information space of the state, increasing the level of trust in power structures are urgent. Organizing a productive and barrier-free communication process in a single information space between local and regional authorities and the public can be established effective dialogue communication.

Nowadays a rather fast and powerful process of formation and implementation of state regional policy, formation of civil society in Ukraine, reformation of the state administration system with its further decentralization, which involves the transfer of many power functions of the center directly to territorial communities, is going on. The process of communication between the government and the community is a key component of public administration.

In the context of the development of digital technologies in Ukraine, an important issue is to build an adequate, clear, responsible and, as a consequence, effective interaction between public

authorities and the public at the territorial level, which can be further integrated into the national communication process of the population of the country. It will help to increase the level of trust and bring people closer to state and public authorities, reduce the level of conflict and create the most favorable conditions for effective public administration. Contemporary communication between public authorities and the public should be based on the idea of self-government of communities, which binds citizens and their heterogeneous interests. Therefore, it is important to create a public-public dialogue that will become a horizontal institution. It should permeate the whole interaction of the institutions of the state and society, uniting them in a single cyclical process. Dialogue is a strategic condition for the development of society.

Effective mechanisms of the communication process is one of the first steps to successful public administration and reform of the information-communication system in the period of decentralization, which will be able to effectively solve certain problems of citizens taking into account the specificities of communities: region, age, education, etc. In this way, the communication process between civil servants and the community will be fruitful, with feedback. The main thing is to have interaction between the authorities and the community, where an important place in the decision-making process will be over the territorial communities. And in the period of rapid development of communication channels, the communication mechanisms in the state administration should change at the same time. A lot has been done in the last five years: adopted laws, strategies for regional socio-economic development for the period 2020, the National Strategy for promoting civil society in Ukraine 2016–2020, regulatory documents and introduced for implementation. After all, at the stage of Ukraine's European integration path, a desire to solve global problems by communities and at the same time to have a dialogue and interaction with the government is born in society. There is a clear request of Ukrainian society for sustainable and social development in the Ukrainian state. But in the conditions of change, transformation and emergence of new institutions, processes of reforming state bodies, introduction of digital government services, transformation of information space, there is a need to create favorable information space, two-way communication and effective dialogue.

УДК 35.07:005.(075); 368.01  
DOI 10.36030-2311-6722-2019-2-21-33

**О. В. КЛИМЕНКО,**

*головний спеціаліст відділу захисту прав споживачів департаменту страхового регулювання та нагляду Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг*  
<http://orcid.org/0000-0002-8211-5965>

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

На сучасному етапі розвитку України одним із актуальних завдань у сфері державного управління економікою є вдосконалення системи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг. На прикладі ринку страхових послуг висвітлено конкретні напрями вдосконалення зазначеної системи регулювання, які актуальні щодо забезпечення конкурентоспроможності цих ринків. Представлено погляди на методологію та інструментарій, які застосовуються при дослідженні питань концентрації і конкурентоспроможності банківського та страхового ринків. Зроблено висновок, що під час аналізу стану та розвитку цих ринків бажано і доцільно на доповнення до значень індексу *HHI* Герфіндаля-Гіршмана використовувати додаткові показники, критерії, коригуючі коефіцієнти. Проаналізовано ринок страхових послуг із застосуванням показників, які характеризують ступінь нерівномірності розподілу ресурсу (страхових премій) серед страхових компаній (СК) на ринку. Виявлено основні закономірності та динаміку змін значень цих показників на страховому ринку порівняно зі змінами на банківському ринку. Встановлено, що індекс Герфіндаля-Гіршмана по ризикових видах страхування і страховому ринку в цілому поступово збільшувався в період з 2012 до 2019 р. При цьому згідно з прийнятою градацією рівнів конкурентоспроможності з'ясовано, що в цілому цей ринок в останнє десятиріччя відповідав ступеню низької концентрації. Рівень індексу Герфіндаля-Гіршмана відносно страхування життя відповідав і нині відповідає ступеню середньої (помірної) концентрації. Зазначено, що завдання органів державної влади, які регулюють страховий ринок, полягає у вжитті заходів впливу, які посилять конкуренцію на ринку. Показано, що для підвищення достовірності оцінок розвитку страхового ринку необхідно розширити моніторинг його концентрації за видами страхових послуг, а також постійно аналізувати показники діяльності СК за регіонами держави. Запропоновано рекомендації щодо методології дослідження ринків небанківських послуг. Наведено пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління у сфері небанківських фінансових послуг в інтересах розвитку економіки України.

**Ключові слова:** економіка; держава; ринки фінансових послуг; страхування; проблеми; конкуренція; управління; регулювання; розвиток.

**O. V. KLYMENKO,**

**Principal specialist of the Consumer Protection Department of the Insurance Regulation and Supervision Department of the National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets**

### IMPROVEMENT OF THE STATE REGULATION SYSTEM MARKETS OF NON-BANKING FINANCIAL SERVICES

At the present stage of development of Ukraine, one of the urgent tasks in the field of public administration of the economy is to improve the system of state regulation of non-bank financial services markets. The example of the insurance services market highlights the specific areas of improvement of the said regulatory system, which are relevant for ensuring the competitiveness of these markets. Views on the methodology and tools used in the study of concentration and competitiveness of the banking and insurance markets are presented. It is concluded that in analyzing the status and development of these markets, it is desirable and appropriate to use additional indicators, criteria, and correction factors in addition to the values of the Herfindahl-Hirschman HHI index. Analyzed market of insurance services with the use of indicators that characterize the degree of uneven distribution of resources (insurance premiums) among insurance companies in the market. The basic patterns and dynamics of changes in the values of these indicators in the insurance market in comparison with changes in the banking market have been revealed. The Herfindahl-Hirschman Index on Risk Insurance and the Insurance Market as a whole was found to gradually increase from 2012 to 2019. At the same time, according to the accepted graduation of the levels of competitiveness, it is established that, as a whole, this market in the last decade corresponded to the degree of low concentration. The level of the Herfindahl-Hirschman index on life insurance was consistent with, and now corresponds to, a degree of moderate concentration. The task of public authorities regulating the insurance market is to take measures of influence that will increase competition in the market. It is shown that in order to improve the reliability of

© Клименко О. В., 2019

assessments of the development of the insurance market, it is necessary to expand monitoring of its concentration by types of insurance services, as well as to constantly analyze indicators of IC activity in the regions of the state. Recommendations on methodology for non-banking market research are proposed. Suggestions are made to improve the system of public administration in the field of non-bank financial services in the interests of economic development of Ukraine.

**Keywords:** economy; state; financial services markets; insurance; problems; competition; management; regulation; development.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.** Розвиток і показники діяльності ринків небанківських фінансових послуг в Україні значною мірою залежать від ефективності системи їх державного управління (регулювання) (Модернізація державного, 2013). Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна взяла на себе зобов'язання реформувати систему державного управління. У 2016 р. прийнята Стратегія реформування державного управління на період до 2021 року (Стратегія регулювання). Стратегією передбачено вдосконалення структури органів державної влади для посилення спроможності реалізовувати управлінські функції. Зазначене повною мірою стосується системи державного регулювання сфери ринків небанківських фінансових послуг. На виконання цієї Стратегії Верховна Рада України прийняла 2 закони (Про внесення змін; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення) щодо реформування системи державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг. Ці закони передбачають передачу функцій регулювання ринків небанківських фінансових послуг від Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), до Національного банку України (НБУ) і Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку (НКЦПФР).

Система державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг в Україні має недоліки і саме тому потребує вдосконалення для наближення до стандартів Європейського Союзу (ЄС). Проблема у загальному вигляді полягає в необхідності підвищення ефективності державного регулювання у цій сфері. Потрібно досягти взаєморозуміння і покращити співпрацю регулятора ринків небанківських фінансових послуг, яким призначено НБУ, із суб'єктами ринків, посилити захист інтересів споживачів послуг і держави, розглянути багато інших питань, які суттєво впливають на діяльність цих ринків. Для вирішення зазначеної проблеми навіть у загальному вигляді постає завдання передусім проаналізувати розвиток ринків небанківських фінансових послуг протягом щонайменше останнього десятиріччя, виявити основні закономірності та нюанси їх функціонування, а також недоліки і встановити причини їх виникнення, запропонувати і втілити в життя заходи, які забезпечать прискорення розвитку системи державного регулювання цих ринків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Теоретико-методичні засади і результати досліджень розвитку ринків небанківських фінансових послуг, а також становлення в Україні системи державного регулювання цих ринків проаналізовано в численних монографіях, підручниках, статтях, доповідях та інших публікаціях. При цьому найбільш систематизованими і достовірними є дані, наведені у щоквартальних і річних звітах Нацкомфінпослуг. Зробити посилання на навіть найвизначніші роботи, які за науковим рівнем можна віднести до класичних, немає можливості через обмежений обсяг статті. Але при висвітленні конкретних питань у статті наведено посилання на використані літературні джерела. У наших попередніх роботах (Клименко, 2014, с. 58–69; Клименко, 2017, с. 49–63; Клименко, 2019, с. 55–69) та інших, результати яких будуть розвинуті, також є посилання на публікації відповідного напрямку. Безпосередньо стосуються теми, що розглядається, роботи (Бакуменко, Бондар, Горник, Шпачук, 2016; Василенко, 2008; Залетов, 2014, с. 30–34; Шолойко, 2016, с. 32–37; Залетов, 2016, с. 25–32). Висловлені їх авторами ідеї, висновки, пропозиції використані у цій статті як базові постулати.

На погляд авторів більшості останніх досліджень і публікацій, недоліки системи державного регулювання ринків небанківських послуг в Україні полягають у недостатній керованості



діяльністю цих ринків з боку держави, наслідком чого є не досить висока якість фінансових послуг, які надаються фізичним і юридичним особам, низький рівень довіри споживачів послуг до компаній, які працюють на ринках, неефективне використання їх фінансових ресурсів, повільний розвиток зазначеної сфери.

**Мета статті** полягає в розкритті закономірностей розвитку ринків небанківських фінансових послуг в Україні і системи їх державного регулювання на прикладі ринку страхування, у розробці та обґрунтуванні рекомендацій щодо вдосконалення системи державного регулювання зазначених ринків.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як було зазначено вище, у статті питання вдосконалення державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг розглядається на прикладі ринку страхування. Тому передусім проаналізуємо його сучасний стан і тенденції розвитку. При цьому будемо виходити із загальноприйнятих уявлень і постулату (Іваницька, 2005), що ринок страхування є вагомою складовою цілісної фінансової системи держави і відіграє суттєву роль в економіці України.

На сьогодні показники діяльності страхового ринку України гірші порівняно з показниками аналогічних ринків держав Східної Європи (Словенії, Чеської Республіки, Польщі та ін.). Внесок страхового ринку у ВВП України незначний. Так, частка валових страхових премій щодо ВВП в останні роки становить ~1,5 %, а валових страхових виплат – ~0,4 %, що приблизно у 5 разів нижче від середньоєвропейського рівня. Страховий ринок в Україні значною мірою відстежує і віддзеркалює стан банківського ринку, який, у свою чергу, чутливо реагує на ситуацію в економіці держави. Динаміка розвитку страхових компаній (СК) України у 2005–2015 рр. проаналізована в наших статтях (Клименко, 2014, с. 58–69; Клименко, 2017, с. 49–63) та інших публікаціях. Показники діяльності страхового ринку після 2015 р. порівняно з банківською сферою наведені у табл. 1.

**Таблиця 1. Показники розвитку економіки (ВВП), банківського і страхового ринків України за 2015–2019 роки\***

Показники	2015	2016	2017	2018	2019**
Валовий внутрішній продукт <sup>1</sup> , (ВВП), млн грн/млн дол.	<u>1979458</u> 90615	<u>2383182</u> 93270	<u>2982920</u> 112154	<u>3558706</u> 130832,4	<u>867764</u> 32220,2
Середня заробітна плата <sup>2</sup> , грн/дол.	<u>4027</u> 184,0	<u>5187</u> 203,0	<u>7105</u> 267,1	<u>8867</u> 325,0	<u>10027</u> 372,3
Середня пенсія <sup>1</sup> (станом на початок року), грн/дол.	<u>1581,5</u> 72,3	<u>1699,5</u> 66,5	<u>1828,3</u> 68,7	<u>2479,2</u> 91,2	<u>3006,0</u> 111,6
Кількість діючих банків <sup>1</sup>	163	117	96	82	77
Активи банків <sup>1</sup> (станом на 01.12, за винятком 2015 р. – станом на 01.01), млн грн/млн дол.	<u>1316852</u> 60172,3	<u>1263359</u> 49444,0	<u>1282748</u> 48229,8	<u>1320112</u> 48532,6	<u>1340272</u> 49764,5
Кількість страхових компаній <sup>3</sup> , од.	361	310	294	281	249
Валові страхові премії <sup>3</sup> , млн грн/млн дол.	<u>29 736,0</u> 1358,8	<u>35 170,3</u> 1376,5	<u>43 431,8</u> 1633,0	<u>49 367,5</u> 1815,0	<u>27 291,1</u> 1013,
Валові страхові виплати/відшкодування <sup>3</sup> , млн грн/млн дол.	<u>8 100,5</u> 370,1	<u>8 839,5</u> 346,0	<u>10 536,8</u> 396,2	<u>12 863,4</u> 472,9	<u>6 667,6</u> 247,6
Рівень страхових виплат <sup>3</sup>	27,2	25,1	24,3	26,1	24,4
Активи страхових компаній <sup>3</sup> , млн грн/млн дол.	<u>60 729,1</u> 2775,0	<u>56 075,6</u> 2194,6	<u>57 381,0</u> 2751,5	<u>63 493,3</u> 2334,3	<u>65 265,1</u> 2423,3
Офіційний курс гривні до долара <sup>4</sup> (середній за період)	21,8447	25,5513	26,5966	27,2005	26,9323

\*Складено автором за даними офіційних сайтів державних установ України: <sup>1</sup>Мініфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/>; <sup>2</sup>Держстат. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz\\_u/srp\\_07rik\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html); <sup>3</sup>Нацкомфінпослуг. URL: <https://www.nfp.gov.ua/>; <sup>4</sup>НБУ, [https://bank.gov.ua/files/Exchange\\_r.xls](https://bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls).

\*\*Інформація за перше півріччя 2019 року.



Згідно з представленою в табл. 1 інформацією кількість страхових компаній, як і кількість банків, в останню п'ятирічку поступово зменшувалася. Так, за період з 2015 по 2019 р. кількість СК скоротилася більше ніж на 100 одиниць. Активи комерційних банків у період 2016–2019 рр. залишилися приблизно на одному рівні, а активи страхових компаній, незважаючи на суттєве зменшення їх кількості, навіть збільшилися. Це свідчить про те, що очищення банківського і страхового ринків від фінансово слабких та недобросовісних компаній позитивно впливає на зазначені фінансові ринки (Клименко, 2019, с. 55–69).

Аналізуючи наведену в табл. 1 інформацію, слід зазначити, що ВВП держави поступово зростав з 2005 по 2013 р. від 86142 до 182026 млн дол. (Клименко, 2014, с. 58–69; Клименко, 2017, с. 49–63). З відомих причин ВВП знизився у 2014 р. до 131805 млн дол. і у 2015 р. до 90615 млн дол. Далі ВВП почав поступово зростати і у 2018 р. досяг приблизно рівня 2010 р. Подібну тенденцію змін продемонстрували також показники середньої заробітної плати і середньої пенсії. Головний висновок із зазначеного полягає в тому, що, починаючи з 2016 р., економіка України почала виходити із кризового стану. З'явилися ознаки покращання.

Стан страхового ринку, його стійкість і стабільність характеризуються обсягами страхових премій і страхових виплат щодо страхових премій. В останні роки обсяги валових страхових премій і валових страхових виплат зростали (див. табл. 1). Рівень страхових виплат перебував приблизно в одному діапазоні, в межах ~24–27 %. Таким чином, розвиток страхового ринку України після 2015 р. має позитивну динаміку, але його потенційні можливості ще не реалізовані відповідно до потреб національної економіки. Варто погодитися з авторами робіт (Василенко, 2008; Залетов, 2014, с. 30–34; Шолойко, 2016, с. 32–37; Залетов, 2016, с. 25–32; Русул, Гросу, 2017; Пурій, 2018) та ін., що на функціонування страхового ринку негативно впливає воєнний конфлікт на Сході держави і пов'язане із цим зниження доходів суб'єктів господарювання, нестабільність економічної ситуації тощо. У такі періоди роль державного управління має кардинально посилюватися. Показники сумарних активів страхових компаній у період, який розглядається (див. табл. 1), суттєво змінювалися. Це свідчить про чутливе реагування страхового ринку на зовнішні фактори і недостатню його стабільність. Тому капіталізація СК, а саме обсяги їх власних коштів та інших страхових резервів (акцій, ОВДВЗ, нерухомості тощо), які забезпечують стабільність страхового ринку, мають бути предметом особливої уваги регулятора.

У роботі (Гаманкова, 2009, с. 80–87) підкреслюється, що страховий ринок в Україні, як і в будь-якій іншій державі, не може ефективно функціонувати без розвинутої конкуренції. Для її підтримки потрібен жорсткий контроль з боку регулятора та Антимонопольного комітету, щоб запобігти монополізації цього ринку. Система державного регулювання страхового ринку та інших сегментів загального ринку небанківських фінансових послуг зобов'язана чітко відстежувати процеси економічної концентрації. Але, як зазначено у статті (Гаманкова, 2009, с. 80–87), до 2009 р. тема концентрації та конкуренції на страховому ринку рідко розглядалася у вітчизняній спеціальній літературі, незважаючи на потребу в її глибокому дослідженні. Як виняток можна навести роботи (Нечипорук, 2004; Шумелда, 2007, с. 4–7). В останнє десятиріччя науковці почали приділяти більше уваги цій темі, про що свідчать, наприклад, публікації (Пурій, 2018; Золотарьова, 2017, с. 413–420) та ін. Але можна очікувати, що зацікавленість у дослідженні цієї теми буде зростати у зв'язку з підвищенням її актуальності.

Одним із основних показників, за допомогою якого Нацкомфінпостуг оцінює рівень конкуренції на страховому ринку України, є індекс *ННІ* Герфіндаля-Гіршмана. Він розраховується за формулою  $ННІ = \sum_{i=1}^N S_i^2$ , де  $S_i$  – ринкова частка компанії  $i$ ;  $N$  – кількість усіх компаній. При цьому концентрацію страхового ринку традиційно визначають за показниками надходження валових страхових премій. Відповідно  $S_i$  – це частка страхових премій, яку має  $i$ -та СК у за-

гальному обсязі страхових премій на ринку. Індекс  $HNI$  є сумою квадратів часток кожної із  $N$  компаній у сумарному обсязі страхових премій. Частку  $S_i$  кожної компанії на ринку визначають у частках одиниці або в процентах залежно від того, за скільки приймається сумарний обсяг показника на ринку: за 1 чи за 100 %. Значення  $HNI$  можуть становити від величини, близької до нуля, до одиниці, або від значення, близького до нуля (при  $S_i \rightarrow 0$  і  $N \rightarrow \infty$ ) і до такого, що дорівнює 10000, якщо на ринку працює лише одна компанія. Мінімум індексу  $HNI_{\min}$  Герфіндаля-Гіршмана при фіксованій кількості  $N$  компаній досягається, якщо всі СК мають однакову частку на ринку  $S_1 = S_2 = \dots S_i = S_N = const$ .

У нашій роботі (Клименко, 2019, с. 55–69) є посилання на статті, в яких запропоновані додатково ще й інші показники, коефіцієнти, критерії, оцінки концентрації фінансових ринків. Але вони ще не набули на практиці такого поширення і визнання, як індекс  $HNI$ . Для оцінки ступеня концентрації на ринку страхових послуг в Україні використовують діапазони значень  $HNI$ , які застосовували у США до 2010 р. Так, конкуренція на ринку вважається незначною, якщо  $HNI < 1000$ , середньою – при  $1000 \leq HNI \leq 1800$  і високою – при  $HNI > 1800$  (Пурій, 2018; Гаманкова, 2009, с. 80–87; Нечипорук, 2004; Шумелда, 2007, с. 4–7; Золотарьова, 2017, с. 413–420; Клименко, 2016, с. 396–401; Шірінян, Шірінян, 2019, с. 37–48) та ін. Значення індексу Герфіндаля-Гіршмана за роками відносно ринків страхування життя, ризикових видів страхування і в цілому по страховому ринку України наведені у табл. 2. Якщо орієнтуватися на наведені вище граничні значення  $HNI$ , то конкуренцію на ринку ризикових видів страхування в Україні слід вважати незначною. На ринку страхування життя існує помірна концентрація. Такий висновок підтверджує і Нацкомфінпослуг.

Автор роботи (Пурій, 2018) припускає, що в Україні поступово формується модель страхового ринку, відповідно до якої невелика кількість СК обслуговує переважну більшість страховальників. З таким припущенням можна погодитися лише щодо ринку страхування життя. Але у перспективі подібна ситуація може кардинально змінитися у разі активного розвитку страхового ринку. Деталізація даних табл. 2 свідчить про те, що протягом 2017–2018 рр. на ринку страхування життя (на ринку страхування «Life») перші Топ 3 компанії отримували більше від 54 % надходження всіх валових страхових премій. Частка Топ 10 СК становила 95,9–96,9 %, а частка Топ 20 – майже 99,9 %. Для порівняння: у 2011 р. частка Топ 3 була на рівні 51,3 %, Топ 10 – 87,1 %, Топ 20 – 96,7 %. Ці дані свідчать про те, що посилення концентрації на ринку страхування життя відбувалося на фоні зменшення кількості страхових компаній (див. табл. 1).

Значно меншу концентрацію ринку ризикових (non-«Life») видів страхування засвідчують не тільки дані табл. 2, а й відомості щодо розподілу часток зібраних валових страхових премій у цьому секторі надання послуг. Так, у 2017–2018 рр. частка на цьому ринку Топ 3 становила 21,3 і 15,0 %; Топ 10 – 43,8 і 39,6 %; Топ 20 – 62,9 і 61,9 %. А частка 99,5–99,7 % належала Топ 150. Коментар Нацкомфінпослуг стосовно наведених даних полягає в тому, що в Україні на ринку страхування інших видів, ніж страхування життя, наявна значна конкуренція, оскільки  $HNI$  приблизно втричі менший відносно прийнятої граничної величини 1000. На ринку страхування життя конкуренція існує, але його монополізація помірна. Висновок Нацкомфінпослуг полягає в тому, що концентрація СК на ринку страхування «Life» є помірною, не корелюється з наведеними вище даними по частках Топ 3, Топ 10 і Топ 20.

Дані щодо значень індексу Герфіндаля-Гіршмана, які наведені в табл. 2, проілюстровані на рис. 1 і 2 (цифри на схемах означають рік дослідження). Як бачимо, на рис. 1 значення  $HNI$  в цілому по ринку страхових послуг майже прямо пропорційно залежить від  $HNI$  ризикових видів страхування. Значення  $HNI$  в цілому по ринку протягом 2003–2007 рр. були більшими, ніж за період 2012–2019 рр. для однакових значень  $HNI$  ризикових видів страхування. Судячи за розташуванням на рис. 2 значень  $HNI$ , в цілому по ринку цей показник протягом періоду, який розглядається, не залежав від значення  $HNI$  страхування життя.

Таблиця 2. Значення індексу *ННІ* Герфіндаля-Гіршмана, розрахованого за частками валових страхових премій СК на страховому ринку України, та показників  $ННІ_{\min}$ ,  $N_{opt}$  і  $\epsilon_{ННІ}$  за період 2003–2007 і 2012–2019 роки\*

Показники	2003	2004	2005	2006	2007**	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019**
<i>ННІ</i> за ризиковими видами страхування	282,1	315,9	167,6	162,7	169,1	170,4	188,9	206,7	232,7	280,7	305,3	247,9	235,4
<i>ННІ</i> за страхуванням життя	1941,8	1443,9	1257,7	1466,0	1234,0	1036,5	1222,2	1042,6	983,0	1079,6	1417,5	1441,4	1551,0
<i>ННІ</i> у цілому по ринку	282,1	310,0	160,0	153,9	172,1	150,2	166,8	181,5	205,1	245,1	272,1	219,3	209,8
Кількість СК, од.	357	387	398	411	447	414	407	382	361	310	294	281	249
$ННІ_{\min}$	28,0	25,8	25,1	24,3	22,4	24,2	24,6	26,2	27,7	32,3	34,0	35,6	40,2
$N_{opt}$	35,4	32,3	62,5	65,0	58,1	66,6	60,0	55,1	48,8	40,8	36,8	45,6	47,7
$\epsilon_{ННІ}$	9,1	11,0	5,4	5,3	6,7	6,0	5,8	5,9	6,4	6,6	7,0	5,2	4,2

\* Складено автором за даними офіційного сайта Нацкомфінпослуг. URL: <https://www.nfp.gov.ua>;

\*\* Інформація за січень-вересень 2007 року;

\*\*\* Інформація за I півріччя 2019 року.

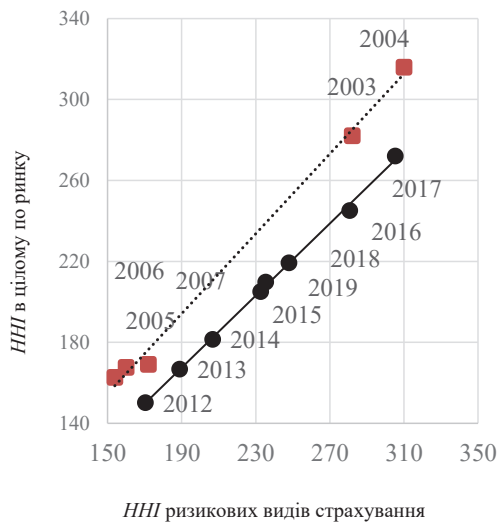


Рис. 1. Залежність *ННІ* в цілому по ринку від *ННІ* ризикових видів страхування

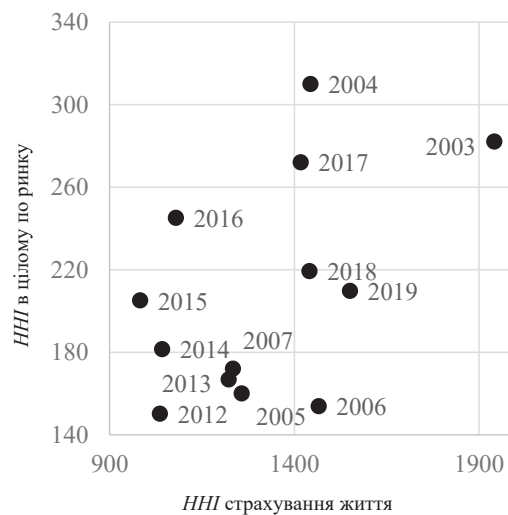


Рис. 2. Залежність *ННІ* в цілому по ринку від *ННІ* страхування життя

У нашій статті (Клименко, 2019, с. 55–69). висловлена думка, що суттєва монополізація ринку страхування життя пов'язана не з тим, що потужні СК витіснили слабких конкурентів з ринку, а з тим, що цей ринок в Україні не забезпечує прибутковості бізнесу з надання страхових послуг. Тож певні СК відмовляються від цього напряму діяльності, з чого випливає, що у цьому випадку виправляти ситуацію слід не вжиттям антимонопольних заходів, а створенням державою більш сприятливих умов для розвитку страхового бізнесу у секторі «Life» і збільшенням обсягів валових страхових премій. Це функція регулюючих органів державної влади, передусім регулятора ринків небанківських фінансових послуг.

Слід погодитися з висновками роботи (Гаманкова, 2009, с. 80–87), що використання єдиного індикатора, а саме індексу Герфіндаля-Гіршмана, недостатньо для глибоких оцінок та коментарів з приводу монополізації чи концентрації на страховому ринку України, і що

необхідно розробити і затвердити офіційно унормовану методику оцінки конкурентного середовища на ринку страхових послуг з обґрунтуванням бази розрахунку та кількості СК, які варто брати до уваги для обчислення відповідних показників. Без опрацювання і затвердження на державному рівні потрібних методик, надання їм офіційного статусу висновки Нацкомфін-послуг чи НБУ, коли він стане регулятором ринків небанківських фінансових послуг, щодо визнання рівня концентрації ринку страхування на підставі тільки індексу *HHI*, розрахованого за даними відносно обсягів валових страхових премій, не відповідають масштабу питання. Оцінювати ринкове середовище на предмет монополізації бажано не в цілому по ринку, а відносно його конкретних сегментів (окремо автотранспортне страхування, медичне, страхування власності і т.ін.) (Гаманкова, 2009, с. 80–87). Така деталізація потребує трудомістких досліджень. Але інформативність результатів при цьому буде значно вищою. Отже, викладене свідчить про необхідність введення додаткових показників, критеріїв, коефіцієнтів для підвищення достовірності оцінювання ступеня монополізації страхового ринку.

З метою поглиблення аналізу стану ринку страхових послуг запропоновано (Клименко, 2019, с. 55–69) індекс *HHI* брати за основу при визначенні рівня, ступеня концентрації ринку, але отриману оцінку коригувати для умов України шляхом введення уточнюючих коефіцієнтів або додаткових критеріїв, у першому припущенні – через урахування найбільш вагомих факторів. Підставою для запровадження відповідних коефіцієнтів є такі судження і аргументи.

Коригуючі коефіцієнти до оцінки концентрації на страховому ринку, визначеної відповідно до розрахункового значення індексу *HHI* і його розташування на кваліфікаційній шкалі рівня концентрації (незначний, середній, високий), мають відображати фінансово-економічний стан держави, розвиток суспільства, показники страхового бізнесу (див. табл. 1), інші аспекти. Індекс *HHI* розраховується на підставі даних щодо часток  $S_i$  кожної з  $N$  страхових компаній у загальному обсязі зібраних страхових премій. При цьому апріорі можна стверджувати, що максимально можлива кількість СК, які спроможні беззбитково працювати на ринку, залежить від сумарного обсягу страхових премій. Справа в тому, що страхові премії мають забезпечувати страхові виплати і всі поточні витрати, пов'язані з собівартістю страхових послуг і функціонуванням СК (утриманням службових приміщень, виплатою заробітної плати персоналу, податками і т.ін.). Інакше кажучи, при невеликих обсягах страхових премій на страховому ринку держави не може функціонувати велика кількість СК. Оскільки обсяги зібраних страхових премій залежать від платоспроможного попиту фізичних і юридичних осіб на страхові послуги (Клименко, 2016, с. 396–101), рівня заробітної плати і пенсій громадян, ВВП держави (див. табл. 1), то виходить, що *HHI* опосередковано пов'язаний з фінансово-економічним станом держави. Якщо взяти до уваги ці аргументи, то можна зробити висновок: чим потужніша економіка держави, чим більше її ВВП з усіма супутніми наслідками, чим більше СК працює на ринку, тим меншим має бути граничне значення індексу *HHI*, яке визначає рівень концентрації будь-якого ринку незначним.

На розвиток цієї теми можна поставити запитання: чи можна взагалі вести мову про концентрацію певного сегменту страхового ринку, наприклад ринку «Life», якщо на ньому працює зовсім невелика кількість СК, незалежно від того, яку частку цього ринку займає кожна із страхових компаній. Запитання риторичне, оскільки таку ситуацію слід виправляти, створюючи в державі більш сприятливі умови для розвитку цього важливого для громадян України виду страхування.

Варто зазначити, що індекс Герфіндаля-Гіршмана можна розраховувати не за частками страхових премій різних СК на ринку, а за частками страхових виплат. Значення *HHI* будуть корельовані, але *HHI*, розрахований за частками  $S_i$  страхових виплат, буде характеризувати певною мірою надійність страхового ринку, що розглядається. Якщо індекс *HHI*, розрахований на базі страхових премій, буде суттєво меншим, ніж *HHI*, розрахований за частками страхових виплат, то це, вірогідно, свідчатиме про наявність на ринку недобросовісних або неплатоспроможних СК, які премії збирають, а виплати не здійснюють. Така інформація має слугувати



підставою для прийняття державним регулятором ринку відповідних управлінських рішень і вжиття певних заходів.

Фундаментальні дослідження конкурентоспроможності ринку банківських послуг України здійснені авторами статей (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 37–48; Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38). Запропоновану в цих роботах методологію дослідження конкурентоспроможності банківського сектору доцільно використовувати також для аналізу показників діяльності ринків небанківських фінансових послуг і, зокрема, концентрації страхового ринку.

Показники різних секторів (сегментів) вітчизняної економіки та фінансової сфери слід оцінювати порівняно з країнами Європи чи світу з приблизно такою самою кількістю населення, як в Україні (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 37–48; Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38; Малікова, 2017, с. 76–79). У роботах (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 37–48; Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38) показано, що США і країни Європи при оцінці рівня концентрації фінансових ринків використовують різні значення індексу *HHI* Герфіндаля-Гіршмана. Українське законодавство нібито не встановлює граничних значень *HHI*, але Нацкомфінпослуг у своїх оцінках орієнтується на значення цього критерію, запроваджені законом США у 1994 р., який уже втратив чинність. Згідно із законом від 2010 р. ринок у США вважається низькоконцентрованим при  $HHI < 1500$ , помірно концентрованим при  $1500 < HHI < 2500$ , висококонцентрованим при  $HHI \geq 2500$ , тобто щодо норм 1994 р. граничні значення *HHI* підвищені. У Європі (чинне законодавство 2004 р.) ці показники мають значення відповідно:  $HHI < 1000$ ;  $1000 < HHI < 2000$ ;  $HHI \geq 2000$ . Підхід групи Л.В.Шірінян (2012 р.) передбачає ширшу деталізацію, а саме, конкуренція вважається найкращою (досконалою) з рівномірним розподілом послуг при  $HHI \leq 100$ . Конкуренція є високою (ефективною) з пропорційно розподіленим ринком при  $100 < HHI \leq 1000$ ; невисокою (слабкою) або монополістичною при  $1000 < HHI < 2000$ ; нерозвинутою, або олігополією, при  $2000 < HHI \leq 5000$ ; відсутньою – при  $5000 < HHI \leq 10000$ . Орієнтуючись на зазначені критерії, ринок ризикових видів страхування і в цілому ринок страхування в Україні (див. табл. 2) слід оцінити як низькоконцентрований з високою (ефективною) конкуренцією, а ринок страхування життя – помірно концентрованим, на якому конкуренція є невисокою (слабкою). Зазначимо, що під олігополією розуміється така структура ринку страхових послуг, при якій в одному секторі ринку домінує невелика кількість конкуруючих СК. При цьому одна або дві з них займають значну частку в загальній сумі зібраних на ринку страхових премій, внаслідок чого можливості інших страхових компаній обмежені.

Рекомендації, які наведені у статтях (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 37–48; Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38; Малікова, 2017, с. 76–79) стосовно порівняння показників ринків країн з однаковою чисельністю населення, є слушними. Але Україна кардинально відрізняється від США і країн Європи не лише за кількістю населення, а і за показниками економіки. Тому наведені вище граничні показники *HHI* слід використовувати обережно. Пропозиції (Клименко, 2019, с. 55–69) щодо уточнення оцінок за допомогою коефіцієнтів, що коригують *HHI*, доцільно опрацювати на предмет конкретних значень таких коефіцієнтів і їх ефективності.

При розрахунках *HHI* щодо страхового ринку необхідно брати до уваги обставини, на які звертала увагу автор статті (Гаманкова, 2009, с. 80–87). Специфіка цього ринку полягає в тому, що страхові послуги надають не тільки безпосередньо страхові компанії, а також і їхні філії у регіонах, відокремлені відділення, пропонують посередники (страхові агенти, страхові брокери, банки). Показовим прикладом є конкурентна боротьба у сегменті автотранспортного страхування за клієнтів-страхувальників навіть між підрозділами страхових компаній, між посередниками. Наведений 10 років тому у статті (Гаманкова, 2009, с. 80–87) прогноз, що конкуренція на цьому ринку буде загострюватися, нині справджується при тому, що кількість автотранспорту, який підлягає страхуванню, в Україні збільшується. Вочевидь, що завдання регулятора ринку полягає у тому, щоб конкуренція здійснювалася в правовому полі і сприяла розвитку страхового ринку в державі.



У роботі (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38). запропоновано для оцінки конкуренції на ринку банківських послуг додатково до індексу Герфіндаля-Гіршмана використовувати показники, які відображають диспропорції у розділі банківських послуг. Це  $HNI_{\min}$  – мінімальне значення, яке розраховується за формулою  $HNI_{\min} = 10000/N$  і відповідає рівномірному розподілу послуг (для фактичної кількості  $N$  суб'єктів, що надають послуги). Нагадаємо, що  $HNI$  є фактичним значенням індексу Герфіндаля-Гіршмана на ринку. Ступінь нерівномірності розподілу ринку  $\epsilon_{HNI}$  за показником  $HNI$  розраховується, як  $\epsilon_{HNI} = |HNI - HNI_{\min}| / HNI_{\min}$ , або, що рівноцінно, за формулою  $\epsilon_{HNI} = (N - N_{opt}) / N_{opt}$ , де  $N_{opt}$  – оптимальна кількість гравців на ринку, яка відповідає рівномірному розподілу ресурсу між гравцями (суб'єктами) на ринку,  $N_{opt} = 10000/HNI$ . Очевидно, що чим менше значення  $\epsilon_{HNI}$ , тим менше нерівномірність розподілу ресурсу між гравцями на ринку. Відносно ринку страхових послуг розрахунки свідчать ось про що (див. табл. 1 і 2).

Значення  $HNI_{\min}$  по ринках становили: у 2015 р. – 27,7; 2016 – 32,3; 2017 – 34,0; 2018 – 35,6; в першому півріччі 2019 р. – 40,2, тобто значення  $HNI_{\min}$  суттєво відрізняються від реальних значень  $HNI$  (див. табл. 2). Розрахунки показали, що значення  $\epsilon_{HNI}$  за роками були: у 2015 р. – 6,4; 2016 – 6,6; 2017 – 7,0; 2018 – 5,2; у першому півріччі 2019 р. – 4,2. Отримані результати дають підстави зробити висновок, що на ринку страхових послуг існує суттєва нерівномірність розподілу валових страхових премій між СК, які на ньому працюють.

Порівняння значень  $HNI_{\min}$ ,  $N_{opt}$ ,  $\epsilon_{HNI}$ , наведених у табл. 1 і 2, із значеннями цих показників для ринку банківських послуг (табл. 12 у статті [22]) свідчить, що нерівномірність розподілу страхового ринку, яка характеризується показником  $\epsilon_{HNI}$  (див. табл. 2), залишається приблизно на одному рівні, а диспропорції в банківській сфері в останні 10 років зростали (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38). Водночас діапазони значень  $\epsilon_{HNI}$  на банківському і страховому ринках були однакові у межах від 5,3 до 9,2. Окреме відхилення було зафіксовано у 2004 р., коли  $\epsilon_{HNI} = 11,0$ . Значення  $N_{opt}$  для страхового ринку приблизно вдвічі вищі порівняно зі значеннями  $N_{opt}$  для ринку банківських послуг. Особливу увагу слід звернути на тенденцію до зростання показників індексу Герфіндаля-Гіршмана у секторі ризикових видів страхування і в цілому по страховому ринку, починаючи з 2005 р. і до останнього часу, тобто на поступове зниження конкуренції на ринку. Такий тренд не є позитивним, оскільки в подібних ситуаціях погіршується саморегулювання ринку надання страхових послуг. Автори роботи (Шірінян, Шірінян, 2019, с. 18–38) попереджають, що при цьому виникає загроза охоплення ринку іноземними компаніями, і що за таких умов з погляду державного регулювання слід розглянути необхідність і доцільність застосування стратегії дозованого допуску іноземного капіталу на ринки, які розглядаються.

**Висновки.** В умовах євроінтеграційного напрямку розвитку України система державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг має забезпечувати їх конкурентоспроможність. З використанням сучасних методології та інструментарію проаналізовано стан розвитку і конкурентоспроможність зазначених ринків на прикладі ринку надання страхових послуг. Показано, що в останні роки кількість страхових компаній в Україні зменшувалася за рахунок виключення неплатоспроможних і недобросовісних СК. Починаючи з 2012 р. індекс Герфіндаля-Гіршмана по ризикових видах страхування і страховому ринку в цілому збільшувався, але залишався на рівні, який відповідає низькій концентрації ринку.  $HNI$  по ринку страхування життя суттєво підвищився у 2017–2018 рр. і піднявся на рівень 2003–2006 рр. Нерівномірність розподілу ринку між СК майже не змінювалася. Слабка конкуренція на ринку страхування життя вимагає від державних органів вжиття регуляторних заходів впливу. Наведену інформацію важливо доповнити даними щодо рівня концентрації ринків за видами страхових послуг у регіонах України. Але детальний моніторинг цього показника і відповідна оцінка ситуації на державному рівні регулятором ринку небанківських фінансових послуг у повному обсязі не здійснюється. На прикладі конкретних розрахунків показників оцінки рівня концентрації вітчизняного страхового ринку показано, що вдосконалення методології дослідження ринків небанківських фінансових послуг є актуальним напрямом розвитку системи державного управління у цій сфері. Зосередження регулятором необхідної уваги на управлін-

ні захистом економічної конкуренції на страховому ринку створить передумови для підняття його на рівень розвинутих європейських країн.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Бакуменко В. Д., Бондар І. С., Горник В. Г., Шпачук В. В. Особливості публічного управління та адміністрування: навч. посіб. Київ: Ліра-К, 2016. 256 с.
- Василенко А. В. Державне регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / КНУ ім. Тараса Шевченка. Київ, 2008. 16 с.
- Гаманкова О. О. Інформаційні вади дослідження ступеня монополізації страхових послуг України. *Актуальні проблеми економіки*. 2009. № 10. С. 80–87.
- Залетов О. М. Державне регулювання інвестиційної діяльності страхових компаній в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2016. 3 (180). С. 25–32.
- Залетов О. М. Концептуальні засади макропроденційного нагляду та регулювання страхової діяльності. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2014. 3 (156). С. 30–34.
- Золотарьова О. В. Ключові тенденції та пріоритети розвитку ринку страхових послуг в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 11. С. 413–420.
- Іваницька О. М. Державне регулювання фінансової інфраструктури: монографія. Київ: НАДУ, 2005. 276 с.
- Клименко О. В. Напрями вдосконалення регулювання ринку страхування. *Економіка України*. 2019. № 7–8. С. 55–69.
- Клименко О. В. Ринки небанківських фінансових послуг: питання стійкості в умовах економічної кризи. *Економіка та держава*. 2016. № 4. С. 396–401.
- Клименко О. В. Розвиток системи регулювання ринків небанківських фінансових послуг в Україні. *Економіка України*. 2014. № 5. С. 58–69.
- Клименко О. В. Стійкість і стабільність ринків небанківських фінансових послуг. *Економіка України*. 2017. № 7. С. 49–63.
- Малікова І. П. Оцінка концентрації страхового ринку України, її зв'язок з процесом монополізації та конкуренції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2017. Вип. 23. Ч. 3. С. 76–79.
- Модернізація державного управління та європейська інтеграція України: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ: НАДУ. 2013. 120 с.
- Нечипорук Л. В. Теорія та практика страхового ринку в Україні: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутріш. справ. 2004. 300 с.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг: Закон України від 20.09.2019 № 122-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/122-20> Введення у дію відбудеться 19.01.2020 р. (дата звернення 28.11.2019 р.).
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.09.2019 № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/79-20>. Введення у дію відбудеться 01.07.2020 р. (дата звернення 28.11.2019 р.).
- Пурій Г. М. Страховий ринок України: сучасний стан та проблеми розвитку. *Ефективна економіка: електрон. журн*. 2018. № 10. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6609>
- Русул Л. В., Гросу К. В. Страховий ринок України: особливості розвитку і перспективи. *International Scientific and Practical Conference «WORLD SCIENCE»*. 2017. Vol. 1. N 7(23). P. 38–42. URL: <http://ws-conference.com>
- Стратегія регулювання державного управління України на період до 2021 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/474-2016-%D1%80/paran 268](http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/474-2016-%D1%80/paran%20268).
- Шірінян А. С., Шірінян Л. В. Конкурентоспроможність ринку банківських послуг України: фактор суперництва, тенденції та результати. *Економіка України*. 2019. № 6. С. 18–38.

- Шірінян А. С., Шірінян Л. В. Конкуренентоспроможність ринку банківських послуг України: фактор масштабу. *Економіка України*. 2019. № 2. С. 37–48.
- Шолойко А. С. Регулювання страхового посередництва в умовах євроінтеграційних процесів України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2016. 3 (180). С. 32–37.
- Шумелда Я. П. Особливості конкуренції на страховому ринку. *Страхова справа*. 2007. № 2. С. 4–7.

## REFERENCES

- Bakumenko, V. D., Bondar, I. S., Hornyk, V. H., Shpachuk, V. V. (2016). *Osoblyvosti publichnoho upravlinnia ta administruvannia [Features public management and administration]: navchalnyi posibnyk*. Kyiv: Lira-K [in Ukrainian].
- Vasylenko, A. V. (2008). *Derzhavne rehuliuвання investytsiinoi diialnosti strakhovykh kompanii*. Extended abstract of candidate's thesis. 08.00.08. KNU im. Tarasa Shevchenka [in Ukrainian].
- Hamankova, O. O. *Informatsiini vady doslidzhennia stupenia monopolizatsii strakhovykh posluh Ukrainy [Information defects of a research of extent of monopolization of insurance services of Ukraine]*. Aktualni problemy ekonomiky. 2009. Is. 10. P. 80–87 [in Ukrainian].
- Zalietov, O. M. (2016). *Derzhavne rehuliuвання investytsiinoi diialnosti strakhovykh kompanii v Ukraini [State regulation of investment activities of insurance companies in Ukraine]*. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika. Is. 3 (180). P. 25–32 [in Ukrainian].
- Zalietov, O. M. (2014). *Kontseptualni zasady makroprudentsiinoho nahliadu ta rehuliuвання strakhovoi diialnosti [Conceptual bases of macroprudential supervision and regulation of insurance activity]*. Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika. Is. 3 (156). P. 30–34 [in Ukrainian].
- Zolotarova, O. V. (2017). *Kliuchovi tendentsii ta priorityty rozvytku rynku strakhovykh posluh v Ukraini [Key trends and priorities of development of the market of insurance services in Ukraine]*. Ekonomika i suspilstvo. Is. 11. P. 413–420 [in Ukrainian].
- Ivanytska, O. M. (2005). *Derzhavne rehuliuвання finansovoi infrastruktury [State regulation of financial infrastructure]: monohrafiia*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Klymenko, O. V. (2019). *Napriamy vdoskonalennia rehuliuвання rynku strakhuvannia [Directions of improvement of regulation of the market of insurance]*. Ekonomika Ukrainy. Is. 7–8. P. 55–69 [in Ukrainian].
- Klymenko, O. V. (2016). *Rynky nebankivskykh finansovykh posluh: pytannia stiikosti v umovakh ekonomichnoi kryzy [Markets of non-bank financial services: A question of stability in the conditions of an economic crisis]*. Ekonomika ta derzhava. Is. 4. P. 396–401 [in Ukrainian].
- Klymenko, O. V. (2014). *Rozvytok systemy rehuliuвання ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh v Ukraini [Development of a system of regulation of the markets of non-bank financial services in Ukraine]*. Ekonomika Ukrainy. Is. 5. P. 58–69 [in Ukrainian].
- Klymenko, O. V. (2017). *Stiikist i stabilnist ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh [Stability and stability of the markets of non-bank financial services]*. Ekonomika Ukrainy. Is. 7. P. 49–63 [in Ukrainian].
- Malikova, I. P. (2017). *Otsinka kontsentratsii strakhovoho rynku Ukrainy, yii zviazok z protsesom monopolizatsii ta konkurentsii [Assessment of concentration of the insurance market of Ukraine, her stars connection with process of monopolization and the competition]*. Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Serii «Ekonomichni nauky». Is. 23. Vol. 3. P. 76–79 [in Ukrainian].
- Kovbasiuk, Yu. V. (Ed.), Vashchenko, K. O., Surmin, Yu. P. (2013). *Modernizatsiia derzhavnogo upravlinnia ta yevropeiska intehratsiia Ukrainy [Modernization of public administration and European integration of Ukraine]: nak. dop.* Kyiv: NADU [in Ukrainian].
- Nechyporuk, L. V. *Teoriia ta praktyka strakhovoho rynku v Ukraini [The theory and practice of the insurance market in Ukraine]: monohrafiia*. Kharkiv. Vyd-vo Nats. un-tu vnutr. sprav. 2004 [in Ukrainian].
- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zakhystu prav spozhyvachiv finansovykh posluh : Zakon Ukrainy vid 20.09.2019 № 122-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/122-20> Vvedennia u diiu vidbudetsia 19.01.2020 r. (data zvernennia 28.11.2019 r.).

- Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia funktsii iz derzhavnoho rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh: Zakon Ukrainy vid 12.09.2019 № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/79-20> Vvedennia u diiu, vidbudetsia 01.07.2020 r. (data zvernennia 28.11.2019 r.).
- Purii, H. M. (2018). Strakhovyi rynek Ukrainy: suchasnyi stan ta problemy rozvytku. «Efektivna ekonomika». Is. 10. Retrieved from: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6609>
- Rucul, L. V., Hrosu, K. V. (2017). Strakhovyi rynek Ukrainy: osoblyvosti rozvytku i perspektyvy. International Scientific and Practical Conference "WORLD SCIENCE", Vol. 1. Is. 7 (23). C. 38–42. Retrieved from: <http://ws-conference.com>
- Stratehiia rehuliuвання derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na period do 2021 roku [The strategy of regulation of public administration of Ukraine until 2021]. Retrieved from: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/474-2016-%D1%80/paran 268](http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/474-2016-%D1%80/paran%20268)
- Shirinian, A. S., Shirinian, L. V. (2019). Konkurentospromozhnist rynku bankivskykh posluh Ukrainy: faktor supernytstva, tendentsii ta rezultaty [Competitiveness market of banking services of Ukraine: factor of rivalry, trend and results]. *Ekonomika Ukrainy*. Is. 6. P. 18–38 [in Ukrainian].
- Shirinian, A. S., Shirinian, L. V. (2019). Konkurentospromozhnist rynku bankivskykh posluh Ukrainy: faktor mashtabu [Competitiveness market of banking services of Ukraine: scale factor]. *Ekonomika Ukrainy*. Is. 2. P. 37–48 [in Ukrainian].
- Sholoiko, A. S. (2016). Rehuliuвання strakhovoho poserednytstva v umovakh yevrointehratsiinykh protsesiv Ukrainy [Regulations of insurance mediation in the conditions of eurointegration processes of Ukraine]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Ekonomika*. Is. 3 (180). P. 32–37 [in Ukrainian].
- Shumelda, Ya. P. (2007). Osoblyvosti konkurentsii na strakhovomu rynku [Features of the competition in the insurance market]. *Strakhova sprava*. Is. 2. P. 4–7 [in Ukrainian].

## SUMMARY

At the present stage of development of Ukraine, one of the urgent tasks in the field of public administration of the economy is to improve the system of state regulation of non-bank financial services markets. The example of the insurance services market highlights specific areas of improvement of the said regulatory system, which are relevant for ensuring the competitiveness of these markets. The effectiveness of state regulation of the insurance market is determined primarily by the volume of assets of insurance companies, the volume of gross insurance premiums and insurance payments, the ratio of insurance payments to insurance premiums. It is shown that during 2015-2019 the number of insurance companies as well as the number of banks in Ukraine decreased. In 2015, there were 361 companies operating in the insurance market, and 249 in June 2019. At the same time, total assets of insurance companies remained at approximately the same level, while insurance premiums and insurance payments (indemnities) increased significantly both in UAH and in USD. equivalent. The increase in annual insurance premiums per US dollar in 2015-2019 was ~ 33%. This indicates that the insurance market in Ukraine responded positively to the deprivation of licenses of 112 unscrupulous and insolvent insurance companies. The increase in insurance premiums and insurance payments is correlated with an increase in gross domestic product, average wages and average pensions in the country. The main conclusion from the above is that, starting from 2016, Ukraine's economy began to emerge from the crisis. The development of the insurance market after 2015 has a positive trend, which testifies to the effectiveness and management capacity of the system of state regulation of non-banking financial services markets and the direct ability of the regulator. But the potential of the insurance market is not yet realized in accordance with the needs of the national economy. Views on the methodology and tools used in the study of concentration and competitiveness of the banking and insurance markets are presented. Various approaches to the assessment of concentration in financial markets and competitiveness of individual business entities in the market of insurance services are considered. It is concluded that in analyzing the status and development of these markets, it is desirable and appropriate to use additional indicators, criteria,



and correction factors in addition to the values of the Herfindahl-Hirschman HHI index. The market of insurance services with the use of indicators characterizing the degree of uneven distribution of the resource (insurance premiums) among the insurance companies in the market is analyzed. The basic patterns and dynamics of changes in the values of these indicators in the insurance market in comparison with changes in the banking market have been revealed. It is established that the Herfindahl-Hirschman Index on Risk Insurance and the Insurance Market as a whole gradually increased from 2012 to 2019. At the same time, according to the accepted graduation of the levels of competitiveness, it is established that in general this market in the last decade corresponded to the degree of low concentration. The level of the Herfindahl-Hirschman index on life insurance is consistent with, and now corresponds to, a degree of moderate (moderate) concentration. The task of public authorities regulating the insurance market is to take measures of influence that will increase competition in the market. It is shown that in order to improve the reliability of assessments of the development of the insurance market, it is necessary to expand monitoring of its concentration by types of insurance services, as well as to constantly analyze indicators of IC activity in the regions of the state. The provision of the system of state management of non-banking financial services markets was investigated on the basis of the results of activity in the practice of these markets and, above all, the insurance market. It is stated that the system of public administration (regulation) of non-banking financial services markets should respond to the advance regarding the improvement of functioning of these markets from the standpoint of both consumers of services and interests of the state. The specific requirements for the management system of these markets have been identified. Attention is drawn to the need to take into account the factor of transport delay of the system's response to changes in Ukrainian society. Measures to improve the governance of these markets should take into account the experience of the European Union countries as well as the continuous evolution of Ukrainian society. Recommendations on methodology for non-banking market research are proposed. Suggestions on improvement of the system of public administration in the sphere of non-bank financial services in the interests of economic development of Ukraine are given. Attention is drawn to the need for the quickest possible implementation in practice of the provisions of the legislative acts adopted in 2019 amending certain laws of Ukraine on protection of the rights of consumers of financial services and on improving the functions of state regulation of financial services.

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.951:656.2](4-6ЄС):340.137(477)  
DOI 10.36030-2311-6722-2019-2-34-43

**О. Р. ФЕСОВЕЦЬ,**

Національна академія державного управління при Президенті України  
<http://orcid.org/0000-0002-3180-1789>

## АКТИ ЗАЛІЗНИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС – АНАЛІЗ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ВІДПОВІДНО ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У статті проаналізовано процеси євроінтеграції на залізничному транспорті України за період після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014–2019 рр.). Євроінтеграційна діяльність висвітлена в контексті удосконалення правових механізмів державного управління залізничною галуззю, зокрема щодо гармонізації вітчизняної нормативної бази до вимог відповідних директив та регламентів ЄС. Наведено узагальнені результати моніторингу вжиття організаційних та інституційних заходів, передбачених затвердженими Кабінетом Міністрів України планами імплементації актів законодавства Євросоюзу у сфері залізничного транспорту. Зроблено огляд запровадження українських державних і галузевих документів щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і здійснено ретроспективний опис етапів запровадження європейських залізничних актів права власне в ЄС. Наведено інформацію щодо завершення виконання низки заходів, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і відповідними планами імплементації, в тому числі зі створення у 2015 р. акціонерного товариства «Українська залізниця». Наголошено на проблемних питаннях, а саме стосовно зволікання законодавчої гілки влади з прийняттям нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України», який повинен запровадити відкритий конкурентний ринок перевезень на вітчизняних залізницях. Перспективи подальшої наукової роботи у цьому напрямі вбачаються в проведенні детальних теоретичних досліджень та прогнозуванні наслідків лібералізації в залізничній галузі, визначенні загроз та окресленні шляхів ефективного розвитку мережі українських залізниць.

**Ключові слова:** залізничний транспорт; Угода про асоціацію між Україною та ЄС; директиви та регламенти ЄС; Закон України «Про залізничний транспорт»; імплементація; конкуренція; АТ «Укрзалізниця».

**O. R. FESOVETS,**

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### ACTS OF EU RAILWAY LEGISLATION – ANALYSIS OF IMPLEMENTATION UNDER THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

The article is devoted to the analysis of integration processes in the railway transport of Ukraine for the period after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU (2014–2019). In particular, harmonization of the domestic railway regulatory framework with the requirements of the relevant EU directives and regulations, as well as with the aim of summarizing the monitoring of the implementation of organizational and institutional measures provided for by the Cabinet of Ministers of Ukraine approved plans for the implementation of acts of EU legislation in the field of railway transport. A review of the implementation of Ukrainian state and industry documents on the implementation of the Association Agreement is made and a retrospective description of the stages of the introduction of European railway acts of law in the EU itself is carried out. Information is given on the completion of a number of measures provided for by the Association Agreement and relevant implementation plans, including the establishment in 2015 of the Ukrainian Railways joint-stock company. Problematic issues were noted, namely, regarding the delay in the adoption of the legislative branch of the new version of the Law of Ukraine “On Rail Transport of Ukraine”, which should introduce an open competitive market for rail transportation. Prospects for further scientific work in this direction are seen in conducting detailed theoretical studies and forecasting the consequences of liberalization in the railway industry, identifying threats and identifying ways for the effective development of the Ukrainian railway network.

**Keywords:** Railway Transport; Association Agreement; EU Directives and Regulations; Law on Railway Transport; Implementation; Competition; Ukrzaliznytsia JSC.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** З моменту одночасної ратифікації (16 вересня 2014 р.) Верховною Радою України та Європейським парламентом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС

© Фесовець О. Р., 2019

(повна назва – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; англійською – Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part) минуло понад 5 років, тобто такий термін, що дає підстави робити певні висновки щодо функціонування цієї Угоди, зокрема на основі аналізу імплементації нормативних актів ЄС у законодавчу базу України, передбаченого цим документом.

Шляхи сполучень поєднують Україну з Європейським Союзом, і однією з основних транспортних артерій, насамперед для перевезень вантажів, є вітчизняний залізничний транспорт. Частка залізничних перевезень від загального вантажообігу (без урахування трубопроводного транспорту) із країнами ЄС за 2017 р. становила 75,1 % (Транспорт і зв'язок, 2019, с. 144–149), але цей відсоток має тенденцію до зменшення, тоді як аналогічні показники щодо інших видів транспорту (автомобільний та водний) підвищуються. З огляду на це зрозуміло, що перспективно успішне функціонування та розвиток українських залізниць в умовах євроінтеграції потребує в тому числі вдосконалення системи відповідного державного врядування та галузевого управління, тобто створення нових органів управління через трансформацію існуючих з урахуванням вимог нормативних актів ЄС (директив та регламентів у сфері залізничного транспорту). Крім того, необхідно зазначити, що запланований перехід на конкурентні рейки господарювання в залізничній галузі неможливий без розробки відповідної законодавчої бази та низки підзаконних актів, гармонізованих із відповідними актами ЄС. Але на сьогодні спостерігається певне зволікання з вирішенням цього питання, що може негативно позначитися на термінах виконання залізничних положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розрахованих на 8 років, тобто починаючи з 2014 р. до завершення імплементації, запланованого до 2022 р.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблеми євроінтеграції залізничної галузі взагалі та імплементації актів залізничного права ЄС зокрема розглядаються як ученими-економістами профільних закладів вищої освіти – Г. Ейтутіс (2017; 2014), Ю. Бараш (2016), В. Дикань (2019), так і науковцями Національної академії наук України, а саме співробітниками відділу розвитку виробничої інфраструктури Інституту економіки та прогнозування НАНУ: О. Никифорок (2013; 2018), О. Стасюк (2018). У працях зазначених дослідників усебічно висвітлено організаційні моделі управління залізничним транспортом у розвинутих країнах Європи, Північної Америки та Азії, проаналізовано переваги та загрози під час вибору певної форми лібералізації ринку залізничних перевезень України, досліджено сутність та функціонал кожного з нормативних документів ЄС у сфері залізничного транспорту тощо. Водночас на сьогодні виникла необхідність теоретичного аналізу власне процесу імплементації актів законодавства ЄС, дослідження проблемних питань цього процесу, узагальнення відповідних напрацювань та формулювання конкретних завдань для успішного продовження євроінтеграційної діяльності у галузі.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Основна мета дослідження – аналіз гармонізації нормативно-правової бази залізничного транспорту України щодо актів залізничного права ЄС, а також узагальнення результатів моніторингу інституційних та організаційних заходів з євроінтеграції української залізничної галузі за період після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (2014–2019).

**Виклад основних результатів та їх обґрунтування.** Угода про асоціацію між Україною та ЄС за обсягом є досить значним актом, що містить понад тисячу сторінок тексту і складається з преамбули, семи розділів, 43 додатків та трьох протоколів. Положення Угоди щодо залізничного транспорту зосередженні відповідно у ст. 367, 368 гл. 7 «Транспорт» розд. V «Економічне і галузеве співробітництво» та відповідного Додатку XXXII, підрозд. (2) «Залізничний транспорт», що містить інформацію стосовно семи директив і чотирьох регламентів, а саме:

1) Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 р. про розвиток залізниць Співтовариства;  
2) Директива Ради 95/18/ЄЕС від 19 червня 1995 р. про ліцензування залізничних підприємств;  
3) Директива 2001/14/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2001 р. про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури і стягнення платежів за користування залізничною інфраструктурою;

4) Директива 2004/49/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. про безпеку залізниць у Співтоваристві, яка вносить зміни до Директиви Ради 96/18/ЄС про ліцензування підприємств залізничного транспорту та до Директиви 2001/14/ЄС про розділення пропускної здатності залізничної інфраструктури та стягнення платежів за користування залізничною інфраструктурою та про сертифікацію безпеки (Директива про безпеку на залізницях);

5) Директива 2007/59/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів на залізничній мережі Співтовариства;

6) Директива 2008/57/ЄС Європейського парламенту та Ради від 17 червня 2008 р. про інтегрованість залізничної системи в межах Співтовариства (Доопрацьована);

7) Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами;

8) Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського парламенту та Ради від 22 вересня 2010 р. стосовно європейської залізничної мережі для конкурентних вантажних перевезень;

9) Регламент (ЄЕС) № 1192/69 Ради від 26 червня 1969 р. про спільні правила стандартизації фінансової звітності підприємств залізничного транспорту;

10) Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про громадські пасажирські перевезення залізничним та автомобільним транспортом та скасування Регламентів Ради (ЄЕС) № 1191/69 та № 1107/70;

11) Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про права та обов'язки пасажирів, які користуються залізничним транспортом.

У підрозд. (1) «Автомобільний транспорт» Додатку ХХХІІ викладені вимоги до імплементації Директиви 2008/68/ЄС Європейського парламенту та Ради від 24 вересня 2008 р. про перевезення небезпечних вантажів наземним транспортом, ціла низка положень якої стосується перевезень небезпечних вантажів залізничним транспортом.

Отже, загалом маємо 12 нормативно-правових актів ЄС (або *acquis* ЄС) у сфері залізничного транспорту, стосовно яких наша держава взяла зобов'язання у визначені терміни наблизити вітчизняну законодавчу базу до норм європейського законодавства.

Наступного дня після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та підписання відповідного Закону Президентом України розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847 було затверджено План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2014–2017 рр., у якому Укрзалізниця визначалася відповідальною за виконання заходів щодо імплементації шести директив та двох регламентів ЄС (8 *acquis* ЄС) із перелічених вище. Стосовно імплементації Директиви 92/106/ЄЕС про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами – членами відповідальними було визначено низку центральних органів виконавчої влади на чолі з Мініфраструктури. Стосовно трьох *acquis* ЄС імплементаційні заходи на період з 2014 до 2017 р. не передбачалися, а саме щодо Директиви 2007/59/ЄС про сертифікацію машиністів локомотивів та поїздів на залізничній мережі Співтовариства, щодо Регламенту № 913/2010 стосовно європейської залізничної мережі для конкурентних вантажних перевезень та щодо Регламенту № 1192/69 про спільні правила стандартизації фінансової звітності підприємств залізничного транспорту.

На виконання зазначеного вище розпорядження Кабінету Міністрів України Міністерством інфраструктури наказом від 14 жовтня 2014 р. № 512 затверджено Загальний відомчий план імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2014–2017 роки. У цьому плані були передбачені заходи щодо імплементації всіх без винят-



ку 12 нормативно-правових актів ЄС у сфері залізничного транспорту, зазначених у Додатку XXXII до тексту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Також згідно з вищезазначеним наказом Мінінфраструктури утворено Координаційну раду з питань імплементації та 8 робочих груп за напрямками, до двох з яких були залучені представники Укрзалізниці: робоча група у сфері залізничного транспорту та робоча група у сфері безпеки і перевезення небезпечних вантажів. Ці робочі групи зосередили увагу на розробці деталізованих планів імплементації щодо кожного з актів законодавства ЄС. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1148 та № 1159 схвалено плани імплементації Директиви 91/440/ЄЕС, Директиви 2001/14/ЄС, Директиви 2008/57/ЄС, Директиви 2004/49/ЄС, Директиви 2008/68/ЄС та Регламенту (ЄС) № 1371/2007. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2015 р. № 140 та № 142 схвалено плани імплементації відповідно Регламенту (ЄС) № 1370/2007 та Директиви 92/106/ЄЕС. Розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2015 р. № 398 схвалено план імплементації Директиви 95/18/ЄЕС. Отже, загалом було розроблено та схвалено деталізовані плани імплементації щодо дев'яти директив та регламентів ЄС у сфері залізничного транспорту, саме тих, що були зазначені в загальнодержавному Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У свою чергу, безпосередньо в Укрзалізниці після низки робочих нарад були визначені галузеві департаменти, відповідальні за імплементацію кожного з 12 залізничних актів ЄС, а також структурні підрозділи-співвиконавці. Наказом Укрзалізниці від 10 листопада 2014 р. № 709–Ц/од «Про затвердження Переліку законодавчих актів ЄС у сфері залізничного транспорту для проведення заходів щодо їх імплементації згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС» на конкретних посадових осіб Державної адміністрації залізничного транспорту України було покладено обов'язки з контролю виконання та звітування щодо відповідних імплементаційних заходів, визначених вищезазначеними державними нормативними актами України.

Для розуміння сутності вищезазначеної гармонізаційно-правової діяльності в залізничній галузі більш детально спинимось на змісті, функціональному навантаженні та етапах упровадження в ЄС вищенаведених нормативних актів. Максимально схематично щодо функцій: 3 директиви та 1 регламент (91/440/ЄЕС, 2001/14/ЄС, 95/18/ЄС, № 913/2010) нормують формування залізничного конкурентного ринку послуг та доступ до інфраструктури, 3 директиви (2007/59/ЄС, 2004/49/ЄС, 2008/68/ЄС) – професійні і технічні стандарти, а також питання безпеки перевезень, одна директива (2008/57/ЄС) – питання інтероперабельності (експлуатаційної сумісності), одна директива (92/106/ЄЕС) – комбіновані (мультимодальні, інтермодальні) перевезення, один регламент (№ 1192/69) – стандартизацію фінансової звітності та бухгалтерських рахунків, 2 регламенти (№ 1370/2007, № 1371/2007) – пасажирські перевезення.

Історія розробки, затвердження та впровадження цих європейських документів є досить тривалою. Два з них введені в дію ще до створення власне Європейського Союзу (до моменту підписання Маастрихтського договору 7 лютого 1992 р.) під час функціонування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Це засадничка Директива 91/440/ЄЕС, якою було встановлено основні вимоги у сфері залізничного транспорту та керівні принципи організації функціонування європейських залізничних систем, а саме: гарантування незалежності функціонування залізничних підприємств, а також розмежування управління залізничною інфраструктурою та операторською (перевізною) діяльністю залізничних компаній. Від дати прийняття (26 червня 1969 р.) Регламенту (ЄЕС) № 1192/69 щодо стандартизації фінансової звітності та бухгалтерських рахунків минуло 50 років, але на момент підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС цей документ був чинний. У рамках новоствореного Європейського Союзу було передбачено дерегуляцію транспортних ринків та в 1996 р. представлено так звану Білу книгу – Стратегію відновлення життєдіяльності залізниць у Співтоваристві, у рамках реалізації якої Єврокомісією послідовно було впроваджено 3 залізничних пакети законодавства стосовно *acquis* ЄС зазначених в Угоді: перший – у лютому 2001 р. – впроваджен-

но Директиву 2001/14/ЄС про розділення пропускну здатності залізничної інфраструктури і стягнення платежів за користування залізничною інфраструктурою та Директиву 2001/12/ЄС на часткову заміну вищезазначеної Директиви 91/440/ЄЕС; другий – у 2004 р. (набрав чинності у 2006 р.) – упроваджено Директиву 2004/49/ЄС про безпеку та Директиву 2004/57/ЄС про інтероперабельність; третій у 2007 р. (відтермінування до 2010 р.) – впроваджено Директиву 2007/59/ЄС про сертифікацію машиністів, а також регламенти щодо пасажирських перевезень № 2007/1370 та № 2007/1371. Крім того, у 2012 р. затверджено та запроваджено узагальнену Директиву 2012/34/ЄС про встановлення єдиного залізничного простору, що об'єднала та доповнила положення директив 91/440/ЄС, 95/18/ЄС та 2001/14/ЄС.

Уже після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у 2016 р. упроваджено останній – четвертий пакет залізничного законодавства ЄС, у якому, зокрема, передбачено реалізацію до кінця 2019 р. положень Директиви 2016/2370/ЄС щодо відкриття внутрішнього ринку залізничних пасажирських послуг та управління залізничною інфраструктурою, яка внесла зміни до Директиви 2012/34/ЄС та остаточно скасувала попередні «обмежено ринкові» директиви 91/440/ЄС, 95/18/ЄС та 2001/14/ЄС, які входять до гармонізаційного пакета інтеграційного договору ЄС з Україною. Також цим пакетом було замінено вищевказаний «бухгалтерський» Регламент (ЄЕС) № 1192/69 на новий Регламент 2016/2337/ЄС.

Розглянемо порядок вжиття заходів, передбачених до реалізації планами імплементації, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України, що були зазначені вище.

Основним інституційним заходом, зафіксованим у планах імплементації директив 91/440/ЄЕС, 95/18/ЄС, 2004/49 та Регламенту (ЄС) № 1370/2007, стало завдання щодо утворення публічного акціонерного товариства «Укрзалізниця» з терміном реалізації I квартал 2015 р. Через низку як об'єктивних, так і суб'єктивних причин цей процес затягнувся до кінця 2015 р. Наведемо основні етапи завершальної стадії створення галузевої акціонерної компанії: 26 грудня 2014 р. укладено договір компанією Deloitte про надання послуг з оцінки майна Укрзалізниці за результатами оцінки активів підприємств, на базі яких створюється ПАТ «Українська залізниця», вартість активів становила 245 390 млн грн; 28 травня 2015 р. звіти про оцінку майна було направлено до Фонду державного майна України для рецензування; у серпні 2015 р. Зведений акт оцінки майна підприємств Укрзалізниці, до якого включено суму статутного капіталу, отримав позитивну рецензію Фонду державного майна України та був затверджений міжвідомчою комісією з утворення ПАТ «Укрзалізниця»; 2 вересня 2015 р. Постановою Кабміну України № 735 затверджено Статут ПАТ «Укрзалізниця» та визначено інші заходи, яких необхідно вжити для початку функціонування товариства як новоутвореної юридичної особи; 7 жовтня 2015 р. Постановою Кабміну України № 815 затверджений кількісний та персональний склад правління компанії; 21 жовтня 2015 р. публічне акціонерне товариство «Українська залізниця» зареєстроване в Єдиному держреєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; 25 листопада 2015 р. розпорядженням Кабміну України № 1239 було затверджено персональний склад наглядової ради та ревізійної комісії ПАТ «Укрзалізниця»; 1 грудня 2015 р. розпочато господарську діяльність ПАТ «Укрзалізниця». Таким чином, можна констатувати, що одну з основних вимог євродиректив було виконано.

Важливою умовою досягнення європейських стандартів у залізничній галузі є заходи з виконання вимог Директиви 2008/57/ЄС про інтероперабельність (експлуатаційну сумісність) залізничних систем України та ЄС. У відповідному плані імплементації чітко зафіксовано, що зазначену вимогу можливо виконати тільки шляхом співпраці з Європейським Залізничним Агентством (ERA) у рамках роботи групи з інтероперабельності залізничних систем 1520 мм/1435 мм. У діяльності цієї групи активну участь беруть представники Товариства. За період, що минув, досягнуто значних результатів, зокрема узгоджено вітчизняні залізничні стандарти із відповідними TSI (технічні специфікації експлуатаційної сумісності) залізниць ЄС за підсистемами «Вантажні вагони», «СЦБ та зв'язок», «Безпека у залізничних тунелях», «Телематичні додатки до вантажних перевезень», «Телематичні додатки для пасажирських

перевезень», «Шум від рухомого складу», «Енергозабезпечення на залізничному транспорті». Вказані стандарти затверджені Єврокомісією та розміщені на вебсайті ERA (Технічні специфікації).

Основним завданням для реалізації плану імплементації Директиви 92/106/ЄЕС щодо європейських комбінованих перевезень визначено розробку та прийняття нового Закону України «Про мультимодальні перевезення». Основна робота щодо даного законопроекту відбувається в Міністерстві інфраструктури в рамках діяльності відповідної робочої групи, до якої залучені і представники АТ «Укрзалізниця». У підсумку розробка проекту закону була завершена, а з 10 жовтня до 10 листопада 2019 р. цей документ з метою проведення електронних консультацій з громадськістю був розміщений на офіційному вебсайті Мінінфраструктури, а 20 жовтня 2019 р. на засіданні Кабінету Міністрів України було прийнято рішення щодо схвалення та направлення законопроекту на розгляд Верховної Ради України (Повідомлення пресслужби).

Іншою вимогою, зафіксованою у планах імплементації директив 91/440/ЄС та 2001/14/ЄС, стало проведення структурних перетворень у середині ПАТ «Укрзалізниця» з метою припинення функціонування горизонтального дорожньо-територіального управління та утворення вертикально інтегрованої системи керування залізничним транспортом України. На сьогодні в товаристві вже утворено 30 функціональних філій за напрямками діяльності та 6 регіональних філій – залізниць. Цей процес триває, найближчим часом заплановано створення функціональної філії «Вокзальна компанія» із концентрацією в її структурі всіх вокзальних комплексів АТ «Укрзалізниця», які на цей час загалом є збитковими. Проробляються різноманітні варіанти вирішення цієї проблеми, в тому числі пропозиції щодо можливої здачі окремим об'єктів у концесію зацікавленим інвесторам. Кінцевим результатом імплементації зазначених директив повинне стати остаточне так зване розділення між «wheel and steel» (колесами та сталлю) – операторською діяльністю і управлінням інфраструктурою. Саме таке завдання поставлене в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яка затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849 (Про затвердження Програми) та схвалена Постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188–ІХ (Про програму). Цією програмою, зокрема, передбачено створення відкритого та конкурентного ринку залізничних перевезень, забезпечення рівноправного доступу до залізничної інфраструктури та справедливої конкуренції між залізничними перевізниками. Заплановано реформування АТ «Укрзалізниця» з розділенням його на окремі суб'єкти господарювання – оператора інфраструктури, вантажного перевізника, пасажирського перевізника. Аналогічні цілі зафіксовані в погодженій Кабміном Стратегії АТ «Укрзалізниця» на 2019–2023 роки (Стратегія АТ «Укрзалізниця»).

Але основною перешкодою на шляху запровадження відкритого конкурентного ринку залізничних перевезень загалом та імплементації більшості нормативно-правових актів ЄС зокрема став доволі тривалий процес розробки, розгляду та прийняття нової редакції Закону України «Про залізничний транспорт України». Тільки за час після підписання Угоди про асоціацію у Верховну Раду України було подано різними суб'єктами законодавчої ініціативи 6 відповідних законопроектів. Наведемо їх реєстраційні номери та дати подання: № 3650 від 14 грудня 2015 р., № 4593 від 5 травня 2016 р., № 7316 від 17 листопада 2017 р., № 9512 від 30 січня 2019 р., № 1196 від 29 серпня 2019 р. та № 1196–1 від 6 вересня 2019 р. Усі ці проекти закону тією чи іншою мірою базуються на засадах вищезазначених актів залізничного права ЄС, два останніх на цей час розглядаються в комітетах Верховної Ради.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 було затверджено оновлений План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у якому в основному пролонговано терміни вжиття заходів у сфері залізничного транспорту, що були зазначені в попередніх євроінтеграційних документах на строк до 31 жовтня 2022 р., тобто на той термін імплементації директив та регламентів ЄС, який, власне, був зафіксований у Додатку XXXII Угоди.

З 31 травня 2017 р. запрацювала онлайн-система моніторингу виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС «Пульс Угоди». До останнього часу цей вебресурс був закритим



для зовнішнього користувача, його перегляд був доступний тільки певним співробітникам центральних органів виконавчої влади за наявності відповідних логіна та паролю. На засіданні Кабінету Міністрів України, що відбулось 20 листопада 2019 р., Віцепрем'єрміністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Д. Кулеба презентував оновлену версію цього сайту (Пульс Угоди – моніторинг) та зазначив, що відтепер ця система відкрита в мережі «Інтернет» для ознайомлення всіх без винятку бажаючих з досягненнями і проблемами українського суспільства та вітчизняної економіки (в тому числі і залізничної галузі) на шляху до всеохопної інтеграції нашої держави з країнами Європейського Союзу.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Виходячи з викладеного вище можемо констатувати, що загалом процес євроінтеграції в залізничній галузі відбувається в рамках і в терміни, що визначені міжнародними угодами, а також відповідними державними нормативними документами України, передусім Угодою про асоціацію між Україною та ЄС і Планом заходів з її виконання. Водночас втручання політичних, а також економічно-лобістських інтересів певних партій та фінансово-промислових груп перешкоджає вже протягом майже п'яти років прийняттю Верховною Радою України прогресивного, ринкового Закону України «Про залізничний транспорт України», який дасть змогу запровадити на вітчизняній мережі залізниць (яка згідно із законопроектом залишається у власності Української держави) відкриту конкуренцію між операторами – перевізниками різних форм господарювання як у вантажному, так і в пасажирському секторі перевезень.

З огляду на позицію Президента України та останні рішення уряду України стосовно реформування залізничної галузі, передусім цілі, що зафіксовані в Програмі дій Кабінету Міністрів України, про які йшлося вище, з'явилася перспектива щодо прийняття Верховною Радою України нової редакції залізничного закону вже найближчим часом. У цьому разі АТ «Укрзалізниця» та відповідні центральні органи виконавчої влади у максимально короткі терміни будуть змушені розробити (доопрацювати), затвердити та ввести в дію низку підзаконних актів. Наведемо основні з них, що стосуються регуляторної бази щодо рівноправного доступу до залізничної інфраструктури; порядку укладання регуляторного (мережевого) контракту; методології встановлення тарифів за користування інфраструктурою залізничного транспорту з урахуванням упровадження механізму формування схем знижок для сприяння розвитку нових залізничних перевезень; регуляторної бази щодо системи управління безпекою на залізничному транспорті; порядку розслідування транспортних подій; регуляторної бази щодо навчання та умов видачі свідоцтв машиністам поїздів; порядку організації суспільно важливих перевезень пасажирів залізничним транспортом; регуляторної бази щодо компенсацій за фінансові тягарі залізничним підприємствам.

Аналоги зазначених регуляторних актів запроваджені в мережі залізниць Європейського Союзу згідно з вимогами відповідних директив та регламентів ЄС. Завдання на найближчу перспективу вітчизняної галузевої (і не тільки) науки – провести детальний аналіз позитивних та негативних наслідків впровадження кожного з цих документів у залізничну нормативну базу, з наданням відповідних рекомендацій АТ «Укрзалізниця», Мінінфраструктури та іншим зацікавленим структурам для уникнення певних ризиків реформування з урахуванням специфіки залізничного транспорту України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Транспорт і зв'язок України – 2018: стат. зб. / за ред. І. Петренко. Київ: Держ. служба статистики України. Вид-во ТОВ «Бук-Друк», 2019. 149 с.
- Ейтутіс Г. Д., Крищенко С. О., Зіць О. Є. Характеристика світових моделей управління інфраструктурою залізничного транспорту. *Економіка і сусп-во: наук. вісн. Мукачів. держ. ун-ту*. 2017. № 4. С. 405–411.
- Ейтутіс Г. Д., Крищенко С. О., Фесовець О. Р., Ейтутіс Д. Г. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС – стратегічний орієнтир проведення реформ на залізничному транспорті України. *Зб. наук. пр. ДЕУТ. Серія «Економіка і управління»*. 2014. Вип. 30. С. 52–59.



- Бараш Ю. С., Чаркіна Т. Ю. Стратегія управління реформуванням залізничним транспортом України. *Вісн. економіки транспорту і пром-ті*. 2016. № 53. С. 24–30.
- Дикань В. Л., Островерх Г. Є. Удосконалення механізмів державного управління розвитком залізничної галузі України у євроінтеграційному векторі. *Вісн. економіки транспорту і пром-ті*. 2019. № 62. С. 11–19.
- Никифорок О. І. Імплементация Директив ЄС на залізничному транспорті в законодавство України: позитивні та негативні наслідки. *Економіст*. 2013. № 10. С. 15–20.
- Никифорок О. І. Виклики лібералізації для природних монополій: залізниці України. *Екон. вісн. ун-ту*. 2018. Вип. 38. С. 23–33.
- Стасюк О. М. Інституційні проблеми структурних перетворень українських залізниць. *Екон. вісн. ун-ту*. 2018. Вип. 37. С. 131–138.
- Технічні специфікації експлуатаційної сумісності (Technical Specifications for Interoperability). Офіц. вебсайт Європ. Залізн. Агентства. URL: [https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/era\\_ertms\\_033281\\_technical\\_document\\_en.pdf](https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/era_ertms_033281_technical_document_en.pdf) (дата звернення 07.11.2019).
- Повідомлення пресслужби Міністерства інфраструктури України щодо проекту Закону України «Про мультимодальні перевезення». Офіц. вебсайт Мін-ва інфраструктури України. URL: <https://mtu.gov.ua/news/31317.html> (дата звернення 03.12.2019).
- Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Каб. Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919> (дата звернення 08.11.2019).
- Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-ix> (дата звернення 08.11.2019).
- Стратегія АТ «Укрзалізниця» на 2019–2023 роки: офіц. вебсайт АТ «Укрзалізниця». URL: <https://uz.gov.ua/files/file/Стратегія-4-Турографу.pdf> (дата звернення: 07.11.2019).
- Пульс Угоди – моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди. URL: <http://pulse.eu-ua.org/> (дата звернення: 07.12.2019).

## REFERENCES

- Petrenko, I. (2019) (eds.). *Transport i zv'jazok Ukraïny – 2018: statystychnyj zbirnyk, Derzhavna sluzhba statystyky Ukraïny [Transport and Communications of Ukraine – 2018: statistical compilation]*. Kyiv: Buk-Druk. 149 p. [in Ukrainian].
- Eititis, H. D., Kryshchenko, S. O., Zits, O. Ye. (2017). *Kharakterystyka svitovykh modelei upravlinnia infrastrukturoiu zaliznychnoho transport [Characteristics of world models of railway infrastructure management]*. *Ekonomika i suspilstvo: nauk.visnyk Mukach. derzh. univer.* Vol. 4. P. 405–411 [in Ukrainian].
- Eititis, H. D., Kryshchenko, S. O., Fesovets, O. R., Eititis, D. H. (2014). *Implementatsiia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS – stratehichniy oriyentyr provedennia reform na zaliznychnomu transporti Ukrainy. [Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement – a strategic benchmark for reforming Ukraine's railways]*. *Zbirnyk naukovykh prats DETUT. Seriia «Ekonomika i upravlinnia»*. Vol. 30. P. 52–59 [in Ukrainian].
- Barash, Yu. S., Charkina, T. Yu. (2016). *Stratehiia upravlinnia reformuvanniam zaliznychnym transportom Ukrainy. [Railway Transport Reform Management Strategy of Ukraine]*. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*. Vol. 53. P. 24–30 [in Ukrainian].
- Dykan, V. L., Ostroverkh, H. Ye. (2019). *Udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia rozvytkom zaliznychnoi haluzi Ukrainy u yevrointehratsiinomu vektori. [Improvement of the mechanisms of state management of the development of the railway industry of Ukraine in the European integration vector]*. *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti*. Vol. 62. P. 11–19 [in Ukrainian].
- Nykyforuk, O. I. (2013). *Implementatsiia Dyrektyv YeS na zaliznychnomu transportu v zakonodavstvo Ukrainy: pozytyvni ta nehatyvni naslidky. [Implementation of EU Railway Directives into Ukrainian Legislation: Positive and Negative Implications]*. *Ekonomist*. Vol. 10. P. 15–20 [in Ukrainian].
- Nykyforuk, O. I. (2018). *Vyklyky liberalizatsii dlia pryrodnykh monopolii: zaliznytsi Ukrainy. [Challenges of Liberalization for Natural Monopolies: Railways of Ukraine]*. *Ekonomichnyi visnyk universytetu*. Vol. 38. P. 23–33 [in Ukrainian].

- Stasiuk, O. M. (2018). Instytutsiini problemy strukturykh peretvoren ukrainskykh zaliznyts. [Institutional Problems of Structural Transformations of Ukrainian Railways]. *Ekonomichnyi visnyk universytetu*. Vol. 37. P. 131–138 [in Ukrainian].
- Technical Specifications for Interoperability. Website of the European Railway Agency. Retrieved from: [https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/era\\_ertms\\_033281\\_technical\\_document\\_en.pdf](https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/recommendation/era_ertms_033281_technical_document_en.pdf) (Accessed 7 November 2019).
- Povidomlennia pro provedennia elektronnykh konsultatsii z hromadskistiu shchodo proiektu Zakonu Ukrainy «Pro multimodalni perevezennia»: Ofitsiinyi veb sait Ministerstva infrastruktury Ukrainy [Official website of the Ministry of Infrastructure of Ukraine]. Retrieved from: <https://mtu.gov.ua/news/31317.html> (Accessed 3 December 2019).
- Pro zatverdzhennia Prohramy diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy. Postanova Kab. Ministriv Ukrainy vid 29.09.2019. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini-849290919> (Accessed 8 November 2019).
- Pro Prohamu diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 04.10.2019 #188-IX. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-ix>
- Stratehiia AT «Ukrzaliznytsia» na 2019–2023 roky. Ofitsiinyi vebсайт AT «Ukrzaliznytsia». Retrieved from: <https://uz.gov.ua/files/file/Стратегія-4- Typography.pdf> (Accessed 7 November 2019).
- Puls Uhody – monitorynh realizatsii planu zakhodiv z vykonannia Uhody. Retrieved from: <http://pulse.eu-ua.org/> (Accessed 7 December 2019).

## SUMMARY

**Problem setting.** Five years have passed since the simultaneous ratification (September 16, 2014) by the Verkhovna Rada of Ukraine and the European Parliament Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part), there is a period allowing certain conclusions to be drawn regarding the quality of operation of this Agreement.

Roads connect Ukraine with the European Union and one of the main transport arteries, primarily for the transport of goods, is domestic rail transport. The share of rail transportation from the total freight turnover (excluding pipeline transport) with the EU countries in 2017 amounted to 75.1%, but this percentage unfortunately tends to decrease, while similar indicators for other modes of transport (road and water) are progressing. Given this, it is clear that the prospectively successful functioning and development of Ukrainian railways in the context of European integration, including requires the improvement of the system of relevant state and industry governance – the creation of new governance bodies through the transformation of existing ones, taking into account the requirements of EU regulations (directives and regulations in the field of railway transport).

In addition, it should be noted that the planned transition to a market economy in the railway industry is impossible without the development of an appropriate legislative framework and a number of by-laws harmonized with the relevant EU acts. But there is a certain delay in this issue today, which may negatively affect the terms of implementation of the railway provisions of the Association Agreement for 8 years, that is, starting in 2014, the completion of the implementation is scheduled for completion in 2022.

**Recent research and publications analysis.** The problems of the European integration of the railway industry are widely considered by scientists and economists of railway higher educational institutions (G. Yeitutis, Yu. Barash, V. Dikan), as well as scientists from the National Academy of Sciences of Ukraine (O. Nikiforuk, O. Stasyuk). These works highlight the organizational models of railway management in the developed countries of Europe, North America and Asia, analyze the advantages and threats when choosing a certain form of liberalization of the Ukrainian railway transportation market, and examine the nature and functionality of each of the EU regulatory documents in the field of railway transport. At the same time, today there is a need for a theoretical analysis of the process of implementation of acts of EU legislation, the study of problematic issues

of this process, a synthesis of relevant developments and the formulation of specific tasks for the successful continuation of European integration activities in the industry.

**The paper objective** – analyzing the harmonization of the normative-legal base of the railway transport of Ukraine with regard to the acts of the EU railway law for the period after the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU (2014–2019).

**The paper main body.** The review of the introduction of Ukrainian state and sectoral documents on the implementation of the Association Agreement is made and a retrospective description of the stages of implementation of European railway acts of law in the EU is made. The information on the completion of a number of measures foreseen in the Association Agreement and the corresponding implementation plans, including the creation of the joint stock company Ukrainian Railways in 2015, is given. Problems were emphasized, namely, regarding the delay of the legislative branch in the adoption of the new version of the Law of Ukraine «On Railway Transport of Ukraine», which should introduce an open competitive market of transportation on domestic railways.

Prospects for further scientific work in this area are seen in conducting detailed theoretical studies and forecasting the consequences of liberalization in the railway sector, identifying threats and outlining ways for the effective development of the Ukrainian railways network.

**Conclusions of the research.** In general, the process of European integration in the railway sector is carried out within the framework and within the terms defined by international agreements, as well as the relevant state normative documents of Ukraine, first of all – the Association Agreement between Ukraine and the EU and the Action Plan for its implementation. At the same time, interference with the political as well as economic and lobbying interests of certain parties and financial and industrial groups has been hampering for almost 5 years the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of a progressive, market-based Law on Rail Transport of Ukraine, which will allow for the introduction on the national rail network (which according to the bill remains the property of the Ukrainian state) open competition between operators-carriers of different forms of management, both in the freight and passenger sectors of transportation.

УДК 347:316.77:35  
DOI 10.36030-2311-6722-2019-2-44-50

**I. О. СЕМЕНЕНКО,**  
аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
<http://orcid.org/0000-0003-1418-9302>

## ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

У статті досліджено значення використання соціальних мереж у публічному управлінні. Соціальні мережі розглянуто як цифровий інструмент реалізації мережевих технологій у публічному управлінні. Проаналізовано законодавство України з питань поширення органами публічної влади інформації мережею «Інтернет». Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчо встановленого порядку оприлюднення інформації в мережі «Інтернет» та врегулювання механізму використання соціальних мереж у діяльності органів публічної влади. На підставі аналізу наукових підходів та положень законодавства з'ясовано перспективи впровадження соціальних мереж у діяльності органів публічної влади. Охарактеризовано переваги та недоліки соціальних мереж як каналу комунікації в публічному управлінні.

**Ключові слова:** соціальні мережі; органи публічної влади; інформація; Інтернет.

**I. O. SEMENENKO,**  
Ph.D student of Informational Policy and Digital Technologies Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### THE LEGAL MECHANISMS OF THE OF SOCIAL NETWORKS USAGE IN PUBLIC ADMINISTRATION

The article explores the importance of social networks usage in public administration. Social networks are considered as a digital tool for implementing network technologies in public administration. The legislation of Ukraine on the dissemination of information by the public authorities through the Internet is analyzed. The necessity of improving the legislatively established procedure for publishing information on the Internet and justifying the mechanism of social networks usage in the public authorities activities is substantiated. On the basis of the scientific approaches analysis and the legislation provisions, the prospects of introduction of social networks in the public authorities activities were determined. The advantages and disadvantages of social networks as a communication channel in public administration are described.

**Keywords:** social networks; public authorities; information; Internet.

**Постановка проблеми.** Україна потребує трансформації багатьох суспільних процесів та встановлення дієвих механізмів публічного управління. Швидкий розвиток цифровізації публічного управління вимагає від публічних службовців використання сучасних цифрових технологій, реалізації нових механізмів прийняття управлінських рішень та створення позитивного іміджу органів публічної влади.

Реалії сучасності потребують зміни форми роботи органів публічної влади шляхом використання цифрових технологій, до яких належить Інтернет, і зокрема, соціальні мережі.

У зв'язку з активним використанням соціальних мереж українським суспільством органи публічної влади для налагодження ефективної комунікації із громадськістю почали доволі активно використовувати соціальні мережі з метою поширення актуальної та достовірної інформації стосовно формування державної політики, механізмів її реалізації та проведення роз'яснювальної роботи щодо перспектив її розвитку тощо. Водночас вимоги до якості, актуальності та повноти інформації, яка розміщується органами публічної влади на сторінках у соціальних мережах, чітко не визначені та потребують нормативно-правового врегулювання. Також залишається актуальним питання щодо оптимального вибору соціальних мереж на загальнодержавному рівні та нормативно-правового врегулювання механізмів ведення такої комунікації органами публічної влади. Слід зазначити, що велика кількість органів публічної влади мають свої сторінки в таких соціальних мережах, як «Фейсбук», «Ютуб», «Твітер» тощо.



Актуальність дослідження зумовлена, з одного боку, підвищенням активності впровадження мережевих технологій, зокрема соціальних мереж, у публічному управлінні та, з другого боку, необхідністю нормативно-правового врегулювання використання соціальних мереж органами публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання мережевих технологій та цифровізації публічного управління, зокрема питання комунікацій органів публічної влади з громадянським суспільством досліджували такі науковці: Н. Гудима, О. Карпенко, О. Коротич, Г. Почепцов, І. Рейтерович, Є. Романенко, С. Телешун, Є. Тихомирова та ін. Висвітленню питань використання соціальних мереж для забезпечення комунікації між органами державної влади та суспільством присвячені наукові розвідки таких науковців, як С. Водопетов, О. Гарматій, І. Лопаченко. Питання соціальних інтернет-мереж як об'єкта адміністративно-правового регулювання розглядали вчені-правовики: О. Баранова, В. Брижка, Т. Галіч, В. Горобцова, Л. Горденко, М. Іншина, Г. Красноступ, Ю. Пічугіна та ін.

Питання нормативно-правового регулювання використання соціальних мереж у діяльності органів публічної влади наразі не отримали належної уваги у вітчизняній науці, хоча кількість користувачів соціальних мереж в Україні збільшується, що свідчить про актуальність досліджуваної теми, важливість її теоретичних і практичних аспектів.

**Метою статті** є дослідження правових механізмів використання соціальних мереж як цифрового інструменту реалізації мережевих технологій у публічному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом у західних країнах соціальні мережі, такі, як «Твітер» та «Фейсбук», стали способами офіційної комунікації органів публічної влади, бізнесу та суспільства. Так, соціальні мережі зазвичай використовуються як інструмент для впливу на суспільство, а також впливу кожної окремої особи на управлінські процеси, що й утворює нові форми комунікації в соціумі.

Важливо зазначити, що науковці розглядають поняття «соціальна мережа» в кількох значеннях. Так, Т. Галіч трактує поняття соціальної мережі як структуру, що складається з вузлових елементів і зв'язків між ними – соціальної павутини (Галіч, 2010, с. 23).

Питання використання соціальних мереж в аспекті комунікацій в публічному управлінні розглядається Г. Почепцовим, який вивчає комунікацію в суспільстві, її види, механізми, особливості функціонування, зокрема у сфері публічної політики, та шляхи досягнення поставлених політичних цілей, одним із яких, на його думку, є соціальні мережі, які здатні не лише суттєво впливати, а й створювати власне специфічне «поле спілкування» між органами публічної влади та громадянами (Почепцов, 2001, с. 15–19).

В. Бебик розглядає особливості комунікацій та інформаційного менеджменту в публічному управлінні, аналізує роботу вітчизняних пресслужб органів влади і вказує на важливість їх роботи щодо повноцінного висвітлення позиції цих органів з усіх питань із використанням доступних методів комунікації (Бебик, 2005).

Крім того, соціальну мережу описують як віртуальний майданчик, що забезпечує своїми засобами спілкування, підтримку, створення, розбудову, відображення та організацію соціальних контактів, у тому числі й обмін даними між користувачами, а також обов'язково передбачає попереднє створення облікового запису (Якимчук, 2011, с. 200).

У зв'язку з активним використанням інтернет-сервісів у суспільстві виникає питання щодо застосування соціальних мереж і в діяльності органів публічної влади України, що робить їх діяльність більш публічною. Враховуючи трактування поняття «соціальна мережа», використання соціальних мереж у публічному управлінні вирішує низку завдань:

- 1) вплив на формування громадської думки;
- 2) формування відповідальної громадянської позиції;
- 3) популяризація діяльності органів публічного управління та створення їх позитивного іміджу;
- 4) привернення уваги до соціально важливих та проблемних питань суспільства;

5) формування та зміцнення інститутів громадянського суспільства.

Українське суспільство стрімко входить в епоху цифрових технологій, при цьому соціальні мережі стають необхідним інструментом для суспільної комунікації, модернізуючись в інструмент інформаційного впливу та маніпулювання масовою свідомістю. Зростання кількості користувачів соціальних мереж безпосередньо пов'язане з динамічним розвитком мережі «Інтернет» та доступу до такого способу зв'язку. За даними Світової статистики користувачів «Інтернетом», кількість людей, які використовували соціальні мережі, невпинно зростає. Так, станом на третій квартал 2019 р. в «Інстаграм» є найбільше передплатників у світі (обчислюється у мільйонах) (Instagram accounts), а «Фейсбук» є найбільшою соціальною мережею у світі з 2,45 млрд активних користувачів щомісяця (Cumulative number). Тенденція до використання соціальних мереж поширена і на території України.

Цифрова трансформація українського суспільства наближається до такої стадії, коли дії будь-якої людини або діяльність будь-якої організації важко буде уявити без соціальних мереж. Так, свої акаунти в соціальних мережах має й більшість органів публічної влади. Зокрема, сторінка в соціальній мережі «Фейсбук» Генеральної прокуратури України налічує 70 585 тис. передплатників, Міністерства юстиції України – 26 894 тис., Міністерства закордонних справ України – 53 243 тис., Міністерства освіти і науки України – 157 084 тис., Міністерства соціальної політики України – 45 086 тис., Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України – 68 165 тис., Міністерства фінансів України – 50 191 тис., Міністерства охорони здоров'я України – 107 472 тис., Національної поліції України – 67 271 тис., Міністерства внутрішніх справ України – 103 002 тис., Міністерства оборони України – 227 362 тис., Державної служби з надзвичайних ситуацій України – 39 921 тис., Державної прикордонної служби України – 56 816 тис. Водночас особисті сторінки у мережі «Фейсбук» має й Президент України з понад 1,0 млн передплатників, Прем'єр-міністр України, сторінка якого має 90 526 тис., Офіс Президента України – 521 863 тис., Урядовий портал – 62 615 тис. («Фейсбук»). Крім того, особисті сторінки в мережі «Фейсбук» мають і керівники органів публічної влади. Слід зазначити, що кількість передплатників усіх цих сторінок постійно зростає.

Аналізуючи інформацію, яку розміщують на сторінках у соціальних мережах органи публічної влади та посадові особи найвищої ланки, можна зазначити, що така інформація стає відображенням та одночасно супроводом діяльності органу або відповідної посадової особи. Також у загальному розумінні така інформація відображає пріоритети суспільства та результати проведених реформ.

Водночас при дослідженні механізмів дії соціальних мереж та способів поширення інформації порушується низка актуальних питань. Це, по-перше, ідентифікація користувачів мережі «Інтернет», по-друге, посилення відповідальності за дотримання авторських прав, по-третє – цифрова безпека, кібергігієна та забезпечення безпеки доступу до баз даних, по-четверте – нормативно-правове врегулювання використання офіційної символіки у соціальних мережах, по-п'яте – питання моралі і цензури (як груп у соціальних мережах, так і органів публічної влади, а також посадових осіб найвищої ланки, які мають акаунти в соціальних мережах).

З огляду на зазначене виникає потреба у формуванні нової сфери права – цифрового права. В Україні вже активно розробляється законодавство, яке стосується сфери цифровізації. Однак ці нормативно-правові акти опосередковано стосуються питань упровадження соціальних мереж у публічному управлінні. На нашу думку, також доцільним є розроблення програми адаптації в публічному управлінні вже існуючих і впровадження нових додаткових можливостей мережі «Інтернет», зокрема соціальних мереж.

Статтею 1 Закону України «Про телекомунікації» визначено, що Інтернет – всесвітня інформаційна система загального доступу, яка логічно пов'язана глобальним адресним простором та базується на інтернет-протоколі, визначеному міжнародними стандартами (Про телекомунікації). Так, мережу «Інтернет» розуміють як інформаційний простір, який не має чітко

визначених меж, що свідчить про можливість реєстрації інформаційного ресурсу резидента України на сервері, який орендується на території будь-якої іншої держави.

Відповідно до Указу Президента України від 31 липня 2000 р. № 928 «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» розвиток національної складової глобальної інформаційної мережі «Інтернет», забезпечення широкого доступу до цієї мережі громадян та юридичних осіб усіх форм власності в Україні, належне представлення в ній національних інформаційних ресурсів є одним з пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, задоволення конституційних прав громадян на інформацію.

У зв'язку із цим основними завданнями щодо розвитку національної складової мережі «Інтернет» та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні визначено:

– створення в найкоротші строки належних економічних, правових, технічних та інших умов для забезпечення широкого доступу громадян, навчальних закладів, наукових та інших установ і організацій усіх форм власності, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності до мережі «Інтернет»;

– розширення та вдосконалення подання в мережі «Інтернет» об'єктивної політичної, економічної, правової, екологічної, науково-технічної, культурної та іншої інформації про Україну, зокрема тієї, що формується в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, навчальних закладах, наукових установах та організаціях, архівах, а також бібліотеках, музеях, інших закладах культури, розширення можливостей для доступу в установленому порядку до інших національних інформаційних ресурсів, постійне вдосконалення способів подання такої інформації;

– забезпечення конституційних прав громадян на вільне збирання, зберігання, використання та поширення інформації, свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань;

– забезпечення державної підтримки розвитку інфраструктури надання інформаційних послуг через мережу «Інтернет»; створення умов для розвитку підприємницької діяльності та конкуренції в галузі використання каналів електронного зв'язку, створення можливостей для задоволення на пільгових умовах потреб у зазначених послугах навчальних закладів, наукових установ та організацій, громадських організацій, а також бібліотек, музеїв, інших закладів культури, закладів охорони здоров'я, включаючи розташовані в сільській місцевості;

– розвиток та впровадження сучасних комп'ютерних інформаційних технологій у системі державного управління, фінансовій сфері, підприємницькій діяльності, освіті, наданні медичної та правової допомоги та інших сферах;

– вирішення завдань щодо гарантування інформаційної безпеки держави, недопущення поширення інформації, розповсюдження якої заборонено відповідно до законодавства;

– удосконалення правового регулювання діяльності суб'єктів інформаційних відносин, виробництва, використання, поширення та зберігання електронної інформаційної продукції, захисту прав на інтелектуальну власність, посилення відповідальності за порушення встановленого порядку доступу до електронних інформаційних ресурсів усіх форм власності, за навмисне поширення комп'ютерних вірусів (Про заходи, 2000).

Важливим напрямом розвитку законодавства є закріплення правових норм поширення інформації органами публічної влади в соціальних мережах.

Водночас відповідно до п. 2 Порядку оприлюднення у мережі «Інтернет» інформації про діяльність органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3, оприлюднення в мережі «Інтернет» інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом:

– розміщення і постійного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» та цього Порядку на офіційних вебсайтах (вебпорталах);

– функціонування та модернізації Єдиного вебпорталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції офіційних вебсайтів (вебпорталів) органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян (Про затвердження Порядку, 2002).

Незважаючи на те, що на рівні Європейського Союзу була прийнята 24 жовтня 1995 р. Директива 95/46 про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних, а також інші специфічні документи, які доповнюють і гарантують право на захист даних на рівні Європейського Союзу, але оскільки більшість постачальників послуг соціальних мереж (наприклад «Фейсбук») постійно проживає за рамками Європейського Союзу, то вони не здійснюють своїх зазначених вище функцій регулювання (David Navetta).

Слід наголосити на тому, що сьогодні в Україні керуються низкою нормативно-правових актів, які регулюють різні аспекти питання поширення інформації про діяльність органів публічної влади в мережі «Інтернет», однак не існує жодного такого акта, яким врегульовуються всі відносини, пов'язані з поширенням інформації, зокрема в соціальних мережах. Відсутність такого уніфікованого акта тільки підвищує ймовірність використання інформації, опублікованої в соціальних мережах органами публічної влади, не за призначенням.

**Висновки.** Ураховуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що використання мережевих технологій у публічному управлінні є одним із пріоритетних напрямів державної політики в період цифрових трансформацій та цифровізації всіх сфер життєдіяльності суспільства. Впровадження сучасних цифрових інструментів органами публічної влади є одним з універсальних механізмів формування цифрового управління і прийомів прийняття управлінських рішень, а також одним з основних методів удосконалення сфери публічного управління, які мають бути спрямовані на конкретні зміни в діяльності органів публічної влади, введення нових форм і засобів роботи публічних службовців.

Соціальні мережі – потужний та ефективний цифровий інструмент, що має величезні можливості, які потрібно використовувати в публічному управлінні.

Сьогодні не всі органи публічної влади позиціонують себе в соціальних мережах, хоча соціальні мережі й відіграють важливу роль у комунікації органів публічної влади в мережі «Інтернет», оскільки дають можливість у часовому інтервалі безперервно комунікувати органам публічної влади з іншими аналогічними органами, бізнесом та суспільством у цілому. З огляду на це нагальним залишається питання нормативно-правового врегулювання використання соціальних мереж органами публічної влади, вирішення якого потребує комплексного підходу з урахуванням наукових досліджень у цій сфері.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- Бєбик В. М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка публік рилейшнз: монографія. Київ: МАУП, 2005. 440 с.
- Галіч Т. О. Соціальні Інтернет-мережі та віртуалізація суспільного життя. *Соціологія майбутнього: наук. журн. з проблем соціології молоді та студентства*. 2010. Вип. 1. С. 145–152.
- David Navetta (2011). The Legal Implications of Social Networking: The Basics (Part One). URL: <http://www.infolawgroup.com/2011/06/articles/social-networking/the-legal-implications-of-social-networking-the-basics-part-one/>
- Почепцов Г. Г. Теория коммуникации. Киев: Ваклер, 2001. 656 с.
- Якимчук О. Онлайнві соціальні мережі: перспективи розвитку. *Релігія та соціум*. Міжнародний часопис. 2011. № 2 (6). С. 199–205.
- Про телекомунікації: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15/page>
- Про затвердження Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Каб. Міністрів України від 04.01.2002 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>



Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 № 928. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>

Facebook. URL: <https://uk-ua.facebook.com>

Instagram accounts with the most followers worldwide as of September 2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/421169/most-followers-instagram/>

Cumulative number of monthly Facebook product users as of 3rd quarter 2019. URL: <https://www.statista.com/statistics/947869/facebook-product-mau/>

## REFERENCES

Bebyk, V. M. (2005). Informatsiyno-komunikatsiynyy menedzhment u hlobal'nomu suspil'stvi: psykholohiya, tekhnolohiyi, tekhnika pablik ryleyshnz [Information and communication management in global society: Psychology, technologies, equipment of public relations]. Kyiv: MAUP. 440 s. [in Ukrainian].

Galich, T. O. (2010). Sotsial'ni Internet-merezhi ta virtualizatsiya suspil'noho zhyttya [Social Internet networks and virtualization of public life]. *Sotsiolohiya maybutn'oho: naukovyy zhurnal z problem sotsiolohiyi molodi ta studentstva*. Vyp. 1. S. 145–152 [in Ukrainian].

David, Navetta (2011). The Legal Implications of Social Networking: The Basics (Part One). Retrieved from: <http://www.infolawgroup.com/2011/06/articles/social-networking/the-legal-implications-of-social-networking-the-basics-part-one/>

Pocheptsov, G. G. (2001). Teoryya kommunykatsyy [Theory of communication]. Kyev: Vakler. 656 s. [in Ukrainian].

Yakymchuk, O. (2011). Onlaynovi sotsial'ni merezhi: perspektyvy rozvytku [On-line social networks: Prospects of development]. *Relihiya ta sotsium. Mizhnarodnyy chasopys*. № 2 (6). S. 199–205 [in Ukrainian].

Pro telekomunikatsiyi: Zakon Ukrayiny. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15/page>.

Pro zatverdzhennya Poryadku oprylyudnennya u merezhi Internet informatsiyi pro diyal'nist' orhaniv vykonavchoyi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 04.01.2002 № 3. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p>

Pro zakhody shchodo rozvytku natsional'noyi skladovoyi hlobal'noyi informatsiynoyi merezhi Internet ta zabezpechennya shyrokooho dostupu do tsiyeyi merezhi v Ukrayini: Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 31.07.2000 № 928. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000>

Facebook. Retrieved from: <https://uk-ua.facebook.com>

Instagram accounts with the most followers worldwide as of September 2019. Retrieved from: <https://www.statista.com/statistics/421169/most-followers-instagram/>

Cumulative number of monthly Facebook product users as of 3rd quarter 2019. Retrieved from: <https://www.statista.com/statistics/947869/facebook-product-mau/>

## SUMMARY

The article investigates the importance of functioning of social networks in public administration. Scientific approaches to the interpretation of the concept of «social networks» are considered. Social networks are considered as a digital tool for implementing network technologies in public administration. The legislation of Ukraine on the dissemination of information by the internet by public authorities is analyzed. The factors of necessity of improvement of the legislatively established order of publicity of information on the Internet and regulation of the mechanism of using social networks in public administration are given. The need to define the requirements for quality, relevance and completeness of information that is published by public authorities on social media pages that are not clearly defined and in need of legal regulation is emphasized. The attention is focused on the issue of optimal choosing of social networks at the state level and regulatory regulation of mechanisms for conducting such communication by public authorities. On the basis of the analysis of scientific approaches and provisions of the legislation, the prospects of introduction of social networks in the activity of public authorities are outlined. The statistics on the number of active users of Instagram

and Facebook are recognized as the largest social networks in the world by the number of subscribers. The statistics of the number of subscribers on the pages on the social networks of public authorities and top officials are given, as well as the information they place on their accounts is analyzed. A number of topical issues have been raised as a result of research into the mechanisms of action of social networks and ways of disseminating information in them. In addition, given the interpretation of the concept of «social network», a number of tasks that are solved when using social networks in public administration are distinguished. The statistics on the number of active users of Instagram and Facebook are recognized as the largest social networks in the world by the number of subscribers. The statistics of the number of subscribers on the pages on the social networks of public authorities and top officials are given, as well as the information they place on their accounts is analyzed. A number of topical issues have been raised as a result of research into the mechanisms of action of social networks and ways of disseminating information in them. In addition, given the interpretation of the concept of «social network», a number of tasks that are solved when using social networks in public administration are distinguished. The role of social networks in the implementation of public policy has been characterized and a new branch of law in the field of digitization has been proposed.